No.13
Mayo de 2021
ISSN 2590 – 9088
Edición electrónica
Documentos de Trabajo

Dieciséis razones para la planeación territorial y rural en Putumayo. Una propuesta para la planeación territorial en contextos de exclusión y desacuerdos.

Andrés Hernández Quiñones
PhD. Profesor asociado del Cider.

Cruz Elena Flores
M.A. Desarrollo

Andrés Felipe Vargas-Mariño
PhD, Global, Urban and Social Studies

Rafael Achury
Arquitecto

Universidad de los Andes
Colombia
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - Cider

La elaboración de esta cartilla fue financiada por el Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL). Agradecemos especialmente a María Fernanda Valdez, Coordinadora de Proyectos FESCOL, su apoyo y dedicación, así como sus retroalimentación fueron cruciales para en el proceso de escritura de este documento. Agradecemos también a Guillermo Martínez Areiza y Mauricio Valencia Sepulveda, a la Corporación Sinergiaz y a Corpoamazonia, quienes colaboraron en este proceso proveyendo la cartografía incluida en esta cartilla, así como una valiosa retroalimentación. El apoyo de todas las personas y organizaciones mencionadas hizo posible la publicación de este documento.

Dieciséis razones para la planeación territorial y rural en Putumayo. Una propuesta para la planeación territorial en contextos de exclusión y desacuerdos.

Documentos de trabajo

No. 13

Edición electrónica

Mayo 2021

© Universidad de los Andes 2021

© Andrés Hernández Quiñones, Cruz Elena Flores, Andrés Felipe Vargas-Mariño, Rafael Achury. 2021

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu
Bogotá, D.C., Colombia 117111
Teléfonos: 3394949, 3394999, extensión 2665
cider@uniandes.edu.co
http://cider.uniandes.edu.c

Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo – Cider

Directora
Nathalia Franco Borrero

Gestor de Comunicaciones
Roger Rossi Ballesteros

Practicante de Comunicación
Camilo Andrés Belalcazar España

Los documentos de trabajo permiten la divulgación y discusión de resultados parciales de investigación, ensayos, reflexiones académicas y ponencias presentadas en eventos académicos por los profesores e investigadores del Cider, así como trabajos de grado de alta calidad de los programas de maestría ofrecidos por el Cider. Los documentos de trabajo no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes.

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Dieciséis razones para la planeación territorial y rural en Putumayo. Una propuesta para la planeación territorial en contextos de exclusión y desacuerdos.

Andrés Hernandez Quiñones [1]
Cruz Elena Flores [2]
Andrés Felipe Vargas-Mariño [3]
Rafael Achury [4]

Resumen

El Putumayo es un departamento complejo. En él existe una gran pluralidad de actores, historias y territorios que confluyen de muchas maneras. Esta complejidad, hace que el ordenamiento territorial y la planeación dentro de marcos de desarrollo sostenible fuerte e inclusivo no sean tareas fáciles. Esta cartilla, pretende contribuir a desenmarañar esta complejidad y, de esta manera, aportar algunos elementos para la construcción de un Putumayo prospero, sostenible e inclusivo.

Palabras clave: Territorios, planeación, construcción, Putumayo.

[1] PhD. Profesor asociado al Cider de la Universidad de los Andes, Bogotá.
[2] M.A. Desarrollo
[3] PhD, Global, Urban and Social Studies
[4] Arquitecto

Tabla de contenido

1.INTRODUCCIÓN: ¿Cuál es el propósito de esta cartilla? 9

2. Capítulo 1: El contexto del Putumayo:..... 10

2.1 Putumayo, características generales: ……...……...……..….....…. 10

2.1.1 Infraestructura:……..…..11

2.1.2 Economía:……12

2.2 Breve historia del Putumayo……. 14

2.3 El ordenamiento territorial del Putumayo desde la óptica nacional, histórica y normativa: visiones encontradas:…….. 20

2.4 El alto, el medio y el bajo Putumayo y el ordenamiento territorial desde una perspectiva geográfica:…….20

2.4.1 El alto Putumayo: Las altas montañas del Putumayo :……...21

2.4.2 El medio Putumayo: el piedemonte y los colonos:...……..21

2.4.3 El bajo Putumayo: la puerta de la Amazonia:……23

2.5 Los actores armados y su narrativa del ordenamiento territorial del Putumayo:……25

2.6 La bonanza petrolera y la bonanza cocalera y el ordenamiento territorial:……27

3. Capítulo 2. Desarrollo y Ordenamiento territorial. ¿Cuál es la racionalidad tras estos conceptos?……...……31

3.1 ¿Qué es Desarrollo?:…….. **31**

3.1.1 Noción tradicional de desarrollo:…….. **31**

3.1.2 El desarrollo sostenible:……..**34**

3.2 ¿Qué es Ordenamiento Territorial?:…….**39**

3.2.1 ¿Qué es espacio?:…….**39**

4. Definiendo ordenamiento territorial:……..**41**

4.1 Definición y alcance del ordenamiento territorial en el sistema jurídico colombiano……43

4.2 Trayectoria del marco normativo del ordenamiento territorial: recentralización vrs esfuerzos de integración regional:…….51

4.3 Relación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible:……..57

5. **Capítulo 3. Dieciséis razones para el planeamiento territorial y rural dirigido para autoridades locales en el Putumayo:**…… 59

5.1 Las regiones prósperas son aquella que logran construir un marco de referencia colectivo y procesos de gobernanza colaborativa:…….59

5.2 La planeación y el ordenamiento territorial es una herramienta para orientar la resolución de conflictos territoriales:…….63

5.3 El ordenamiento territorial ayuda a las comunidades y dirigentes a lograr un impacto, paso a paso:……..70

5.4 La planificación territorial marca la diferencia si avanza hacia procesos de desarrollo endógeno:…….73

5.5 Un plan colectivo es una herramienta para construir sinergias duraderas, entre la comunidad, los líderes, las instituciones y las autoridades locales:……73

5.6 La planeación territorial es una herramienta para reconocer el valor de la biodiversidad sin un enfoque estrictamente conservacionista:…… 74

5.7 El ordenamiento territorial y la planificación a largo plazo son de vital importancia para los procesos del post-conflicto:……. 75

5.8 La restitución de tierras requiere una planificación a largo plazo para asegurar cohesión social y cooperación inter-local, lo que generaría ventajas competitivas:……...76

5.9 La planificación territorial es una herramienta para dar cabida a las distintas maneras de entender el espacio que tienen las comunidades indígenas, afros y campesinas:…… 77

5.10 La planificación territorial es un proceso que permite encontrar alternativas y soluciones a los problemas de minería ilegal y cultivos ilícitos:…….. 78

5.11 La planificación territorial debe tener en cuenta los flujos migratorios internos, producto del conflicto:……...78

5.12 La planificación territorial debe aprovechar los ríos como medios de transporte y conectividad de los asentamientos y municipios?:……. 79

5.13 La planificación territorial como herramienta y proceso para cambiar el modelo urbano/rural por un modelo amazónico de asentamientos humanos:……82

5.14 La planificación territorial y la definición de nuevos esquemas de prestación de servicios públicos:……84

5.15 Comunicaciones y la importancia para la educación y la salud:……85

5.16 La planificación territorial como proceso de generación de diálogos interculturales entre las instituciones, las comunidades y la academia:……87

6. **Bibliografía:**……...88

1. INTRODUCCIÓN

El Putumayo es un departamento complejo. En él existe una gran pluralidad de actores, historias y territorios que confluyen de muchas maneras. Esta complejidad, hace que el ordenamiento territorial y la planeación dentro de marcos de desarrollo sostenible fuerte e inclusivo no sean tareas fáciles. Esta cartilla, pretende contribuir a desenmarañar esta complejidad y, de esta manera, aportar algunos elementos para la construcción de un Putumayo prospero, sostenible e inclusivo.

Es por esto que esta cartilla presenta a sus lectores en su primer capítulo, una breve reseña, del departamento, incluyendo aspectos históricos, culturales, políticos y económicos. De esta forma, la cartilla trata de presentar una mirada englobante del Putumayo, que puede ser útil para entender el departamento antes de pensar en su planeamiento y desarrollo y ordenamiento. En el segundo capítulo, la cartilla explica de manera sencilla lo que se entiende por "desarrollo". Lejos de repetir indicadores -lo que muchas otras cartillas hacen- esta cartilla trata de mostrar la racionalidad que existe tras los ya conocidos indicadores. Igualmente, este capítulo presenta el concepto de Ordenamiento territorial, mostrando nociones básicas sobre geografía, espacio y territorio.

Finalmente, la cartilla propone dieciséis razones para el ordenamiento y la planeación rural del Putumayo, sugiriendo vías de acción que pueden llevar al departamento hacia un desarrollo verdaderamente sostenible e inclusivo.

Capítulo 1: El contexto del Putumayo:

Putumayo, características generales

El departamento del Putumayo hace parte de la Amazonía Occidental, y tiene una extensión de 24.885 km2. El departamento tiene como límites naturales los tres principales ríos que lo rodean: El río Putumayo, el río Caquetá y el río San Miguel. Está dividido administrativamente en trece municipios que se agrupan en tres subregiones: Alto, Medio y Bajo, diferenciadas por sus características geográficas y especificidades culturales, poblacionales, de producción económica y presencia del Estado.

Según el DANE (2020) para el 2020 su población proyectada era de 359.127 habitantes, 180.613 hombres (50,3%) y 178.514 mujeres (49,7%); su población es considerablemente joven, el grupo de edad más numeroso se encuentra entre los 15 y 19 años (4.96%). El 50.8% (182.286) de sus habitantes viven en la zona urbana mientras que el 49.2% (176.841) en la zona rural. Así mismo, registra una población indígena de 50.694, que representan 14,56% de la población total del departamento, representadas en los siguientes pueblos indígenas: Inga, Cofán, Kamentsá, Siona, Awà, Korebaju, Emberá-Katí y Emberá-Chamí, Murui, Nasa, Uitoto, Pasto, Kichwas, Boras y Guambiano. Los últimos diez, han migrado al putumayo durante las últimas 4 décadas (DNP 2017). El 9.1% de los indígenas habitan en 75 resguardos. En cuanto a la población Afro-putumayense, El DNP (2017) señala que existen 10.220 afrocolombianos en el territorio, provenientes de comunidades que inmigraron del interior del país y que progresivamente con la "colonización empresarial" y "colonización por soberanía", se fueron agrupando principalmente en los municipios de San Miguel, Valle del Guamuéz, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo y Leguízamo y Mocoa; municipios en donde crearon asentamientos Afrodescendientes (Plan Afro 2008). Los asentamientos Afrodescendientes en zonas rurales municipales, se han constituido en "Consejos Comunitarios" como es son los casos de: Bajo Amarón y Puerto Colón en el municipio de San Miguel; Villa Arboleda en el municipio de Valle del Guamuéz; Ranchería, San José de los Pinos, Versalles, Bálsamo, Los Andes y Las Américas en el municipio de Orito, San Luis y Primavera en el municipio de Puerto Asís; Bututo y Mayoyoque en el municipio de Puerto Guzmán y Puerto Limón en el municipio de Mocoa. El sistema organizativo de la población afroputumayense está representado por dos organizaciones con cobertura departamental FEDECAP (8 Consejos Comunitarios y 3 asociaciones) y la Asociación departamental por los derechos humanos de las comunidades afro putumayenses CIMARRON (1 Consejo Comunitario y 3 asociaciones de Mocoa).

El conflicto armado y la crisis humanitaria del Putumayo, incide en el desarrollo y el ordenamiento territorial y social. Según el Equipo Local Humanitario (ELC) del Putumayo (2019), el 39% de la población del Putumayo (137.883 personas), es víctima del conflicto armado y reside en el departamento. Según la Unidad de Victimas (Citado en ELC, 2019), a pesar de la firma del acuerdo de paz en el 2016, el conflicto armado persiste y se ha reconfigurado con la presencia de nuevos actores armados que ejercen control social y territorial sobre algunas zonas fronterizas de Ecuador y sobre el río Caquetá, que eran controladas con anterioridad por las FARC-EP. Según ONUDC (2020) el conflicto se agudizo durante el 2019, incluyendo el sembrado de minas antipersonas para proteger los cultivos ilícitos.

Así mismo, el desplazamiento forzado es el hecho victimizante con mayor incidencia (75%) entre 1997 y 2019, con 147.164 hechos registrados (ELC, 2019). Tan sólo en 2019 se registraron 1.629 personas

expulsadas según el Registro Único de Víctimas (RUV), lo que significa que el departamento recibió un promedio de 4,5 personas desplazadas al día. El conflicto ha afectado especialmente a los pueblos étnicos, afros e indígenas involucrados en la defensa de sus territorios, según el ELC (2019), Putumayo cuenta con más de 238 cabildos (comunidades indígenas con autoridad reconocida por una resolución del Ministerio del Interior) pero solamente se reconocen 67 resguardos indígenas (28%) debido a la falta de acceso formal a la tierra, siendo una de las causas estructurales del conflicto armado.

De igual forma, el departamento presenta un alto riesgo de ocurrencia de desastres naturales, la avalancha de Mocoa en 2017 y otra serie de desastres naturales en algunos municipios, ponen en evidencia la necesidad de construir la Política Pública en Gestión del Riesgo de Desastres en el Departamento. Inundaciones, avenidas torrenciales, movimientos en masa, vendavales, afectan de manera recurrente a las comunidades, en especial aquellas que fueron fuertes eventos naturales y que son recurrentes en el tiempo como se ha demostrado en la avalancha que afectó la ciudad de Mocoa en 2017.

Infraestructura

El departamento se encuentra retirado de los principales centros económicos del país; su articulación tanto interna como externa es deficiente, pues sólo existen dos carreteras que lo comunican con el exterior. Una de ellas hacia el departamento de Nariño y la otra es la vía Mocoa- Pitalito, pavimentada en el año 2001. La vía San Miguel-La Dorada y Santa-Puerto Asís, que conecta el paso fronterizo oficial con Ecuador, se encuentra en proceso de pavimentación, las vías secundarias no son pavimentadas y se hacen intransitables en invierno. El departamento cuenta con cuatro aeropuertos, ubicados en Puerto Asís, Villagarzón, Puerto Leguízamo y Orito, este último centrado sólo a personal petrolero y militar.

Según el Plan Departamental de Desarrollo 2020-2023, el Putumayo en materia de infraestructura ocupa el puesto 24 entre 33 en el Índice Departamental de Competitividad (IDC) 2019, siendo la infraestructura TIC la más rezagada del país (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2019). El suministro de energía logrado como parte del acuerdo firmado con los campesinos al término de las marchas cocaleras del año 1996[1], tiene una cobertura en todos los centros urbanos. Sin embargo, cerca del 70% del área rural no dispone de este servicio, lo que constituye la más baja cobertura de energía eléctrica del país, con 40pp por debajo del promedio nacional. (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2019). A esto se suma una bajísima penetración del internet de banda ancha fijo, en donde para el 2018 era inexistente. Así mismo, el IDC de 2019 señala que para el 2018, el Putumayo tenía la peor cobertura en salud y educación del país. Lo que es explicado por la casi inexistente cobertura en educación preescolar, la bajísima cobertura en educación superior, y la carencia de inversiones en educación básica y media (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2019). Por tanto, en materia de infraestructura social, el Putumayo tiene un puntaje muy bajo en el IDC con un puntaje de 2,16 sobre 10.

[1] Más de 300000 campesinos cocaleros en los departamentos de Guaviare, Caquetá y Putumayo principalmente, salieron a protestar por las fumigaciones a los cultivos de coca durante las marchas de 1996, para mayor información ver María Clemencia Ramírez (2001).

Economía.

El departamento no sobresale en materia de industria y su participación porcentual en el PIB nacional históricamente ha sido bastante baja, rondando el 0,3% antes de 1997. Sin embargo, durante el auge de la producción de coca, entre 1998 y el 2001, la participación del Putumayo en el PIB nacional aumento hasta el 0,76%. del PIB departamental. En 2003, paralelo a las fumigaciones del Plan Colombia, el departamento registró la participación más baja en el PIB nacional, con un promedio cercano al 0,27 (Oficina de Estudios Económicos & Mincomercio, 2020). Durante el periodo 2006 y 2018 el PIB del Putumayo registra un crecimiento no visto con anterioridad, alcanzando su pico más alto en 2013. Durante este periodo el Putumayo experimentó un boom petrolero. Por tanto, la crisis del precio del barril de petróleo que empieza en el 2018, impactó fuertemente a la industria del departamento, cuyo PIB se reduce en al menos un 10 %. Para 2019, según el DANE la participación en el PIB Nacional fue de 0,39% con un PIB Per Cápita (P) de $US 4.090 (Oficina de Estudios Económicos & Mincomercio, 2020).

La mayor parte del Departamento es una gran reserva petrolera, actualmente en exploración y explotación por empresas colombianas e internacionales. La mayor bonanza petrolera se registra en 1969, cuando la producción en manos de la Texas Petroleum Company (TEXACO), alcanzó los 82.000 barriles/día (Flórez, 2009, p. 20). La producción entró en un proceso de recesión cuando la concesión revirtió a ECOPETROL a finales de los 80, permaneciendo durante un tiempo entre 11.000 y 13.000 barriles/día. Actualmente se desarrollan amplios trabajos de sísmica, exploración y explotación petrolera a cargo de las compañías Ecopetrol, Vetra, Amerisur, Gran Tierra y Pacific Rubiales que tienen su centro de operaciones en los municipios de San Miguel, Valle de Guamuez, Puerto Asís y Villagarzón. El pronóstico de producción de crudo basado en reservas probadas, será negativo y descenderá muy probablemente de 53.032 barriles día a 41.221 barriles por día en 2018 (Cámara de Comercio Putumayo. P.26).

En esa misma línea, Corpoamazonía y el Plan Departamental de Desarrollo 2016, argumentan, que el principal renglón de la producción económica del Departamento está representado por la explotación de hidrocarburos. "Hasta el año 2015, existían en el Putumayo 24 campos de producción petrolífera que generaban un aproximado de 51 mil barriles por día. Esta actividad se ha concentrado principalmente en los municipios de Orito, Valle del Guamuéz, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Caicedo y Puerto Guzmán. Además del petróleo, otra línea de actividad en la región corresponde a la extracción artesanal de oro, especialmente en algunos sectores del río Caquetá; y la explotación de calizas en la parte andina del Departamento. Según estudios de INGEOMINAS, en el Putumayo existen yacimientos y depósitos minerales identificados más no suficientemente cuantificados, entre los que se encuentran: cadmio, cobalto, cobre, estaño, titanio, tungsteno" (Gobernación de Putumayo, 2016, p. 21). No es sorprendente, por tanto que durante la última década la economía del Putumayo haya dependido en un 45% del sector minero-energético (FINDETER, FND & Minhacienda, 2019).

Según FINDETER, La FDN y Minhacienda (2019) el putumayo tiene una alta dependencia del sector de minas y canteras. Durante la última década, esta dependencia fue de un 45%. Esta dependencia se refleja en las exportaciones del departamento, que entre 2012 y 2019, representaron, en promedio, solamente el 0,5% de las exportaciones nacionales. En el periodo de enero–agosto de 2015, las exportaciones alcanzaron el valor de 17.1 millones de dólares estadounidenses, siendo el petróleo crudo el principal producto de

exportación con un 99.2% del total. El año anterior las exportaciones llegaron a U$ 256.5 millones (2014), lo que indica una caída del -93.3% en esta actividad que afectó directamente las regalías y los proyectos de inversión social en este departamento (Cámara de Comercio del Putumayo, 2015. p. 9). Esta situación dejó a los municipios y al departamento en alta vulnerabilidad, debido a la debilidad en los ingresos propios tributarios que para el 2013, registró tan solo un 0.5% de crecimiento (DANE 2013, DNP 2013). Sin embargo, entre enero de 2019 y mayo del 2020, la participación subió a 0,68, siendo el sector minero energético el que monopoliza el 100% de las exportaciones del departamento (Mincomercio 2020). Esto a pesar de que en 2019, las exportaciones disminuyeron en 67,7%, respecto de 2018. Las exportaciones del Putumayo tienen dos países destino principalmente, dos, Ecuador con un 91.1% y Estados Unidos con un 8.1%.[2]

El segundo renglón dentro de la composición sectorial del PIB 2019, se concentra en la administración pública y defensa 26.1% seguido del sector hotelero y reparación 15.1% y en cuarto lugar de la agricultura, pesca y ganadería con un 5.4% frente a un 6.3% nacional. Se resalta el Plátano como principal cultivo permanente del departamento, que representa el 40.3% frente a todos los demás (yuca, chontaduro, piña, caña, cacao) (FINDETER, Minhacienda, & FND, 2019; Gómez Velásques, 2020). No obstante, el departamento se ha vuelto un centro turístico a partir de los acuerdos de paz en 2016, pues se observa un incremento de 39% en el número de extranjeros que visitan el territorio, al pasar de 1.800 turistas internacionales en 2018 a 2.503 en 2019 (Oficina de Estudios Económicos & Mincomercio, 2020).

A pesar de esto, gran parte del sector rural del Putumayo depende de la producción de coca. Sin embargo según el Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos de UNODC (2019), la tendencia de crecimiento se reduce en el Putumayo a 26.408 has, 11% frente al año anterior, (29.589 has) esto en el marco de los acuerdos de paz que lograron procesos de erradicación voluntaria de los cultivos de coca y beneficios en el marco de los programas PNIS. El actual Gobierno de Colombia a través de la Política Ruta Futuro, propuso una zonificación basada en las características de los territorios afectados por cultivos de coca; Putumayo se ubica en este marco de Política como zona de interés estratégico bajo la categoría de integración productiva, junto con Norte de Santander tienen cerca del 58% de la coca bajo este concepto.

(Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), 2020). Esta categoría corresponde a territorios en los que no existen condiciones particulares establecidas por la normatividad, pero en las cuales existe un interés estratégico en particular ser frontera terrestre con Ecuador; zona de parques nacionales regionales; zona de amortiguamiento y zona de integración productiva.

Hay sectores del Putumayo considerados además como zonas de manejo especial, en Puerto Leguízamo, es decir zonas afectadas por cultivos de coca en los resguardos indígenas, consejos comunitarios afros, parques nacionales (PNN) y zonas permanentemente afectadas por los cultivos con densidad superior a 8 ha/km2 a menos de 15 km de un centro poblado. Algunas zonas fronterizas y sobre el río Caquetá son consideradas en esta categoría (ONUDC, 2019)

---

[2] Oficina de Estudios Económicos, Mincomercio, Julio 2020. Recuperado en: https://www.mincit.gov.co/getattachment/35f426f4-7a95-4dd7-8b8a-f7d7b7919906/Putumayo.aspx.

A pesar de que la mitad de las aspersiones realizadas en 2015, se llevaron a cabo en Putumayo y Nariño, -como confirma el UNODC (2019) estrategia que fue suspendida por decisión del Gobierno Nacional en octubre de 2015, el cultivo de coca prevalece. Para 2019, se detectaron 154.000 ha de coca en Colombia, identificando una reducción del 9% respecto a las 169.00 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), 2020).

Las demás actividades productivas son aún incipientes en la región, debido a la escasa disponibilidad de equipamiento social y a la escasa infraestructura económica. Sobresale la ganadería a nivel pecuario y en el secundario, fábrica de materiales para construcción.

Breve historia del Putumayo

La visión que tengamos de cualquier objeto de interés para nosotros es determinante en la manera como interactuamos. Por eso, es importante describir cómo vemos el departamento del Putumayo. En este sentido, es útil precisar que la categoría de departamento es la última que ha sido utilizada para denominar este territorio, y que sólo entró en vigencia con la Constitución de 1991 (República de Colombia, 1991). En ese sentido, y durante más de cinco siglos, el Putumayo, la "tierra entre grandes ríos", ha sido una región donde sus habitantes han sido objeto de las decisiones tomadas en los centros de poder lejanos.

El Putumayo antes de la independencia de la Nueva Granada

Debido a los procesos de colonización es difícil rastrear la historia del territorio que hoy conocemos como Putumayo antes del siglo quince. Sin embargo, cabe destacar qué hacia finales de ese siglo, el emperador de Cusco, Huaina Cápac, adicionó gran parte de este territorio a su imperio. De este modo extendió el imperio inca hasta Pasto, incluyendo gran parte del actual departamento del Putumayo. Sin embargo, durante ese tiempo la región no gozó de estabilidad política, siendo comunes las escaramuzas de los pueblos locales que buscaban independizarse del imperio inca (Rostworowski, 2004: 67).

Después de la caída del imperio inca, ya en el tiempo de la conquista, los españoles anexaron el Putumayo a sus territorios coloniales. La historia de la ordenación territorial en este periodo es algo confusa, más aún en lo referente al siglo dieciséis. No obstante, algunas fuentes dicen que durante la mitad de ese siglo se creó la provincia de Mocoa, gobernada por Quito (año 1533) y luego por Popayán (1551) (Pérez Silva, 2009). De igual manera, existe evidencia de que la ciudad de Mocoa fue fundada en 1563 por el capitán Francisco Pérez (Arroyo, Olano y Diez, 1955). El Putumayo, que en ese entonces se conocía como la provincia de Mocoa, permaneció como territorio de la corona hasta la independencia de la Nueva Granada, en 1819 (Arroyo et al., 1955).

T2 Periodo republicano, desde la segunda mitad del siglo diecinueve

Fuente: Agustín Codazzi. Atlas geográfico e histórico de la República de Colombia, 1890.

Luego de la independencia y ya entrado el periodo republicano, "El 2 de mayo de 1845 el Congreso de la Nueva Granada dispuso que los territorios conocidos con los nombres de Andaquí y Mocoa fueran gobernados por un prefecto nombrado por el ejecutivo nacional" (Pérez Silva, 2009) (véase el mapa 6). Luego, en 1905, durante el gobierno del presidente Rafael Reyes (1904-1909), estos territorios fueron fusionados en la intendencia nacional del Putumayo, la que en 1912 se transformó en la Comisaría Especial del Putumayo. En 1953 esta Comisaría pasó a ser parte del departamento de Nariño. Pero en 1957 la Junta Militar de Gobierno, liderada por el general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), decidió separar de nuevo el territorio (Pérez Silva, 2009). En 1968, por medio de la ley 72 se convirtió en Intendencia. Finalmente, en 1991, la Constitución política de ese año la convierte en un departamento, lo mismo que a las otras intendencias y comisarías (República de Colombia, 1991).

A lo largo de esta larga etapa es posible diferenciar cinco periodos históricos de colonización, ligados a diferentes bonanzas. La tabla 1 resume los tipos de colonización y las bonanzas por las que ha pasado el Putumayo.

Tabla 1 Periodos y factores de migración el Putumayo, 1890-2008

Periodos		Bonanzas
Primero: 1890-1946	Migración producto de la extracción de la quina y el caucho. La cauchería inició la ampliación de la frontera agrícola en la Amazonia e implico procesos de eliminación étnica.	Extracción de la quina (1878-1882). Extracción del caucho (1902-1930). 1932: conflicto colombo-peruano. Inicia la construcción vía Pasto-Valle de Sibundoy-Puerto Asís.
Segundo: 1946-1962	Violencia política liberal-conservadora.	1945: la vía llega a Mocoa y Puerto Asís. Caicedo. 1950-1960: extracción de madera.
Tercero: 1963-1976	Explotación petrolera. Explotación de madera y pieles.	1965: pieles y animales. 1968: extracción del Petróleo. Texas Petroleum Co.
Cuarto: 1977-1987	*Boom* de la coca: 1981-1987.	Coca.
Quinto: 1988-Presente	1988-1990: disminuye dramáticamente el precio de la coca. En 1990 desapareció la coca conocida como caucana y se inició el cultivo de la Tingo María (Perú).	Crecimiento de las coca.

Fuente: Entre el Estado y la Guerrilla, Ramirez María Clemencia (2001).

Para describir estos periodos seguiremos a María Clemencia Ramírez (2001), El primero, entre 1890 y 1946, cuando la bonanza de la quina y la guerra con el Perú trajeron consigo gran población foránea al Putumayo. Mientras tanto, la explotación del caucho produjo procesos de extinción y migración étnica, además de la ampliación de la frontera agrícola.

En 1904 se creó la prefectura apostólica del Caquetá y Putumayo y la misión capuchina al mando de fray Fidel de Montclar, quien fue el designado para la evangelización de los grupos indígenas y la vigilancia de los territorios a su cargo. Los capuchinos también iniciaron la construcción de las principales vías que conocemos hoy, Puerto Asís-Mocoa, Mocoa-Alto Putumayo-Pasto, única salida carreteable hacia el país para esa época. En Puerto Leguízamo dirigieron la construcción de la vía que une los 22 kilómetros entre la Tagua y Puerto Leguízamo.

Durante el segundo periodo, 1946 y 1962, se presentó una migración producto de la violencia política conservadora-liberal, que originó una presión sobre los territorios de la Amazonia. Líderes liberales se internaron en la selva con sus familias, y algunos fundaron municipios. Por ejemplo, Jorge Julio Guzmán, quien venía del Valle del Cauca huyendo de la violencia bipartidista, llegó al Putumayo y fundó el poblado de Puerto Guzmán, que posteriormente, en la década de 1990, se convirtió en municipio.

El tercer periodo, comprendido entre 1963 y 1976, se caracterizó por la fiebre petrolera: la Texas Petroleum Company fue impulsora de la colonización y la fundación de algunos municipios del bajo Putumayo. En ese entonces se construyeron los pueblos de La Dorada, La Hormiga y Orito. Este último se transformó en el centro colonizador, pues allí se construyó una pequeña refinería, lo cual le dio fuerza a Puerto Asís, que se convirtió en la capital comercial.

En el cuarto periodo, entre 1977 y 1987, se inició con el cultivo de coca que se expandió rápidamente. Las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) hicieron presencia en la región, donde crecen paralelamente a los cultivos de coca. Posteriormente, los paramilitares de Gonzalo Rodríguez Gacha, conocidos como Masetos, se radicaron en el municipio de Puerto Asís, en la zona conocida como el Azul, y desde allí generaron una ola de violencia sin antecedentes en la región, contra la guerrilla de las Farc y la población civil.

El periodo comprendido desde 1990 hasta 1999, se caracterizó por el crecimiento y la consolidación de la economía cocalera, el narcotráfico, y el poder militar de las Farc. No obstante, esta organización económica y política se vio amenazada por el anuncio por parte del gobierno nacional de las fumigaciones de los cultivos de coca en el departamento del Putumayo, que afectaban también los de pancoger, lo que desembocó en las protestas y marchas de campesinos cocaleros en 1996. En 1998, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ingresaron a Puerto Asís, y como preámbulo de lo que vendría, en enero de 1999 cometieron la masacre del Tigre, en la que asesinaron 28 personas. Luego, el 7 de noviembre de ese mismo año, tuvo lugar la masacre del Placer, un preanuncio de la crueldad con la que iniciaban su lucha contra las Farc y el control del negocio del narcotráfico (Ramírez, 2012).

Posteriormente desde el año 2000 hasta 2006, se registra como uno de los periodos más violentos en la historia del departamento. En este, la población se vio atrapada entre las fuerzas en conflicto, lo que generó una grave crisis humanitaria y la transformación de la organización social departamental. Uno de los cambios más graves se evidencia en la dinámica poblacional, por el desplazamiento forzado129.346 personas fueron expulsadas y 68.963 fueron recibidas, principalmente en Puerto Asís y Mocoa. En este periodo la Política contra las Drogas y el Narcotráfico conocida como Plan Colombia que centra sus operaciones en el Putumayo desde el año 2000. Junto con la ofensiva paramilitar y la respuesta militar de las Farc, cambiaron los órdenes sociales instaurados históricamente y transformaron los poderes y relaciones locales en la disputa por corredores y proveedores de pasta de coca en el territorio. El 1 de marzo de 2006, los grupos paramilitares presentes en la zona se desmovilizaron, aun cuando son recurrentes los informes de la comunidad y de las organizaciones defensoras de derechos humanos que indican que en realidad solo pasaron a conformar nuevos grupos para el control del negocio del narcotráfico (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

El periodo entre, 2006-2015, podría describirse como el de los intentos hechos por las instituciones estatales por reacomodarse y responder a la crisis humanitaria, por la confrontación militar y la reconfiguración de los actores armados, y por la aparición de nuevas estructuras asociadas a la criminalidad y al control del negocio de la coca y la cocaína.

Para 2016 el departamento fue diferente, por lo menos al inicio. Puede afirmarse que durante las negociaciones de paz y el acuerdo del cese al fuego de junio de 2016, la comunidad local vivió excepcionalmente un periodo de tranquilidad y sosiego. Algunas entrevistas con habitantes y organizaciones sociales como Tejedoras de Vida del Putumayo (2020) resaltaban que durante este periodo: las mujeres ya no temían que sus hijos fueran reclutados o que las bombas cayeran en sus casas. Así mismo, señalaban que podrían salir a los centros urbanos el domingo de mercado, actividad que durante el conflicto implicaba el riesgo de estigmatización: las personas que iban al mercado podían ser consideradas informantes, por lo que se convertían en objeto de interrogatorios, intimidaciones, amenazas de muerte, e incluso a ser asesinado o desaparecido por parte de los actores armados que dominaban ya sea el sector urbano o rural .

Según estos testimonios (Tejedoras de Vida del Putumayo, 2020), cuando Las FARC-EP firman el acuerdo de paz y los excombatientes dejan las armas, la población observó un poco incrédula y temerosa una

gran caravana de '*guerrillerada*'[3] desplazándose por el departamento. Inició en Puerto Guzmán, donde llegaron por el río Caquetá y desde allí transitaron por tierra hasta la frontera sur Puerto Asís, hacia otra zona histórica de su dominio, Puerto Vega-Teteyé. Allí, el gobierno nacional alquiló un terreno para ubicar el Espacio Territorial de Reincorporación (ETCR), al que bautizaron Heyler Mosquera en homenaje a Emiro Mosquera un gran líder social y político que alcanzó a transformar y movilizar la comunidad del departamento y convocar al gobierno local y nacional para discutir la problemática del abandono estructural del territorio[1]. Putumayo vivió tras la firma de los acuerdos en particular el de dejación de armas -en junio de 2016- la sensación de un periodo en paz; no habían actores armados ordenando la convivencia, cometiendo extorsiones cotidianas, amenazando con incursionar en la noche a los diferentes municipios del departamento, poner bombas cerca a los centros poblados, o disminuir el sembrado de minas antipersona, de modo que la gente podía transitar por las zonas rurales y urbanas sin mayores temores.

Además, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (PNIS) creado en el marco de los acuerdos de paz, llegó al territorio con múltiples promesas y esperanzas lo que desembocó en

que aproximadamente 20.331 personas vinculadas al cultivo de coca firmaran acuerdos de erradicación y sustitución voluntaria para poder acceder a una serie de incentivos económicos a corto, mediano y largo plazo, de ellos 11.877 se vincularon en calidad de cultivadores, 4.624 como no cultivadores y 3.833 como recolectores. El Putumayo fue un ejemplo de cumplimento de este programa para el país, estas personas fueron responsables de la erradicación voluntaria de 9.542 hectáreas de cultivos de coca (UNODC & Presidencia de la República de Colombia Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019).

Sin embargo, es de resaltar el impacto del plebiscito por la paz en este departamento, en de los 70,000 habitantes del putumayo, 44.000 personas votaron por el "Sí". En otras palabras, la mayoría de los habitantes del Departamento estaban de acuerdo con el proceso de paz. Sin embargo, el hecho de que el "No" ganara en el resto del país fue un golpe muy fuerte para las comunidades putumayenses afectadas duramente por el conflicto armado. A partir de este momento creció en el territorio un escepticismo sobre lo que estaba

pasando con el acuerdo de paz. Para el 30 de junio de 2020, casi cuatro años después de la firma del acuerdo, la Procuraduría General de la Nación confirmó esta preocupación con un pronunciamiento ante el incumplimiento del gobierno nacional con el país sobre el tema de mayor interés y relevancia para la comunidad rural, los acuerdos PNIS (FNP, 2020). Numerosas campesinas y campesinos, tenían más de dos años sin un ingreso y con una voluntad real de cambiar los cultivos de coca hacia proyectos ambientalmente sostenibles.

Así mismo, desde el 2019, la guerra llegó nuevamente al territorio. Las zonas sin control de las Farc fueron tomadas por nuevos y viejos actores armados que vieron la oportunidad de controlar este estratégico territorio. Según Ariel Ávila (2020, p.7), el "Putumayo fue una de esas zonas en las que el proceso de paz nos dio una ventana de oportunidad muy grande.

Según Ariel Ávila (2020, p.7), el "Putumayo fue una de esas zonas en las que el proceso de paz nos dio una ventana de oportunidad muy grande. Desde 2016 y hasta mediados de 2018, las Farc se retiraron, se fueron a las zonas, cumplieron, y desde ese momento los narcos incluso no volvieron a entrar a zonas como Piñuña Negro o Piñuña Blanco en el bajo Putumayo (…). El problema fue que el Estado nunca entró, perdió (…) casi veinte meses y no llegó, y a mediados de 2018 la situación empezó a complejizarse en Putumayo, particularmente en el bajo".

Los espacios vacíos fueron copados por mafias, grupos pertenecientes a las Farc que no se reincorporaron, exparamilitares aún en acción en el territorio, "La Constru", modalidad de mafia, actor armado y el conjunto de todo lo anterior, resurge nuevamente. Grupos que se alimentan de toda la cadena de corrupción ilegal que existe con el narcotráfico y de los recursos del Estado hacia los municipios y el departamento (Avila & Valencia, 2019). Así la cosas, lo que se ha podido identificar en Putumayo, es el frente Carolina Ramírez de las FARC-EP, grupos armados al mando de Sinaloa, la "Constru" y otros actores

[3] Cómo tradicionalmente se le ha denominado a los grupos de guerrilleros en la jerga del Putumayo.

[4] Durante las marchas cocaleras de 1996. Posteriormente y debido a la gran ofensiva militar (Plan Colombia) y paramilitar desatada, este líder junto con la mayoría de los negociadores de las marchas que sobrevivieron, decidieron unirse a la fuerza militar de las Farc como opción de sobrevivencia. Basado en testimonios de personas que acompañaron este proceso de negociación durante las marchas campesinas y que lograron la confianza de Emiro Mosquera y su grupo de líderes.

armados. Esto resuena con el informe del Equipo Local de Coordinación- ELC (2020) donde se asegura que desde 2017 se ha presentado una reconfiguración de la violencia armada en el Putumayo y no se vislumbra el cambio que se esperaba con los acuerdos de paz. Este patrón se ha intensificado y se extiende en el medio y bajo Putumayo. El ELC (2020) también reporta que campesinos y comunidades indígenas denuncian la presencia constante de actores armados, la aparición de panfletos amenazantes, y presión para mantener los cultivos de uso ilícito, poniendo en riesgo a los líderes y lideresas sociales y comunitarios. Así mismo, retorna el riesgo de reclutamiento forzado y uso por parte de estos grupos, como mecanismo de control territorial en el Putumayo. La presencia del Estado es insuficiente y desde 2018 se ha expandido la gradual ocupación de estos territorios por parte de otros grupos armados organizados vinculados con el narcotráfico los cuales han afianzado su control durante 2019 (ELC, 2019).

El ordenamiento territorial del Putumayo desde la óptica nacional, histórica y normativa: visiones encontradas

Teniendo en cuenta esta breve historia, es importante pasar ahora a ver cómo el departamento ha sido ordenado territorialmente de diferentes maneras. Así, empezaremos por señalar el ordenamiento desde la narrativa histórica y la normativa nacional. Luego examinaremos cómo existe también ordenamiento cultural y geográfico. Tercero, analizaremos cómo la visión del conflicto armado ha configurado otra forma de ordenar el territorio. Finalmente, mostraremos cómo las bonanzas petroleras y cocaleras han producido otra narrativa del ordenamiento territorial del Putumayo.

El ordenamiento jurídico normativo del hoy departamento del Putumayo se ha desarrollado en el marco de las Constituciones políticas de 1886 y de 1991. Así, es posible considerar los siguientes periodos.

Primer periodo: el extractivismo, 1953-1974

Entre 1953 y 1957 la comisaria del Putumayo fue anexada y separada del departamento de Nariño (Pérez Silva, 2009), dejando algunos vacíos en la interpretación de los límites entre las dos entidades territoriales, vacíos que no han sido clarificados todavía (Véanse Mapas 7 y 8).

Debido a los resultados de la exploración de hidrocarburos desarrollada en la década de 1940, el gobierno nacional concedió en 1956 a la Texas Petroleum Company (Texaco) y a la Gulf Oil Company la llamada concesión Orito, con 199.704,7 hectáreas, en jurisdicción de los hoy departamentos de Nariño y Putumayo, con el propósito de incrementar la exploración y explotación de hidrocarburos. Esta concesión estuvo vigente hasta 1982, cuando Texaco le entregó a Ecopetrol los campos que operaba en el Putumayo.

En 1959 se expidió la ley 2a, para promover la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, para lo cual se conformaron siete reservas forestales, dos de las cuales tienen incidencia en el hoy departamento del Putumayo: la Central y la de la Amazonia, que tuvo una sustracción considerable en 1966 y fue objeto de una colonización especial por parte del Incora (Instituto Colombiano para la Reforma Agraria) en 1968, debido a los problemas de tierras que se presentaban en el interior del país. En esa misma época se comenzó la ejecución del Proyecto Putumayo n° 1 en el Valle de Sibundoy, incluyendo la construcción de un distrito de riego, para incorporar tierras al sistema productivo. Esta misma ley 2ª precisó que estas reservas debían ser ordenadas, proceso que solo se concretó mediante las resoluciones 1922 de 2013 y 1277 de 2014, por medio de las cuales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación y el ordenamiento de estas dos reservas forestales, lo que deja entrever que en el imaginario nacional los bosques no han sido considerados como un elemento importante para el desarrollo del país, de las regiones ni de las comunidades.

De igual manera, en este periodo se conformaron algunos resguardos y reservas indígenas, y en 1958 se expidió la primera ley sobre acción comunal, aun cuando en el Putumayo este tipo de organización comenzó a tomar forma al final de la década de 1960 e inicios de la de 1970.

Segundo periodo: de parques y reservas, de 1975 a 1991

Este periodo inicia con la expedición del Código de recursos naturales y del medio ambiente por parte del Inderena en diciembre de 1974, en el que se establecieron procedimientos para la conformación de parques nacionales, para la ordenación de cuencas hidrográficas, reservas forestales y la reglamentación y uso de las corrientes de agua, entre otros aspectos.

Hecho significativo de este periodo fue la protocolización del Tratado de cooperación amazónica en, cuyos objetivos incluyen promover el desarrollo armónico de la Amazonia y la incorporación de sus territorios a las economías nacionales, para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y la conservación y utilización racional de sus recursos. Los países firmantes de este acuerdo fueron: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela3.

En este periodo se crearon el Parque nacional natural la Paya (1984) y la reserva forestal protectora de la cuenca alta del río Mocoa (1984). Con el concurso de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se formuló el Plan de ordenamiento y manejo de las cuencas de los ríos San Miguel y Putumayo; y se conformó la reserva especial minera de Mocoa para cobre y molibdeno. La Corporación Autónoma Regional del Putumayo (CAP) inició varios procesos de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos municipales; asimismo, en 1989, con el municipio de Mocoa, formuló el Plan de ordenamiento urbano (Véase Mapa 9).

Como un ejercicio de ordenamiento, la ley 9a de 1989 establecía que los alcaldes debían identificar y actualizar las áreas de amenaza y riesgo en sus municipios. De igual manera, se expidió el decreto ley 919 de 1989, que dio origen a los comités locales de prevención y atención de desastres (Clopad).

Por otra parte, en 1986 se creó la Organización Zonal Indígena del Putumayo (Ozip), situación que fortaleció la defensa de los derechos de las comunidades indígenas y la formación de nuevos resguardos en diferentes sectores del departamento. Los movimientos sociales orientaron sus esfuerzos a ser beneficiarios de bienes y servicios públicos y a delinear los caminos hacia la municipalización de varios territorios. Ese mismo año de 1986 se dio paso a la descentralización administrativa de los municipios del país.

Tercer periodo: reivindicación de derechos, 1991-2016

Tras la expedición de la Constitución política de 1991, el Congreso de la República y el gobierno nacional, con el concurso de varios ministerios y agencias, han expedido una gran cantidad de normas con incidencia en el ordenamiento territorial, pero con una lectura sectorial por las funciones de cada uno de ellos, generando confusión en su implementación por la sobreposición de diferentes figuras de ordenamiento:

[3] En 1995, el tratado se fortalece con la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Económica, con sede en Brasil.

bloques petroleros con resguardos indígenas, parques naturales con resguardos indígenas, reservas forestales con parques naturales, entre otros. Esto genera conflictos de uso y, por ende, conflictos sociales, económicos y políticos.

Durante este periodo se incrementaron los cultivos con fines ilícitos; se reactivó la industria petrolera, a partir del año 2000; se agudizó el conflicto armado por el control territorial, con el minado en diferentes áreas del departamento; se adelantaron labores de aspersión aérea para la erradicación de cultivos con fines ilícitos.

Todas estas situaciones tuvieron gran incidencia en la configuración y apropiación territorial del Putumayo y en la generación de conflictos que llevaron al desplazamiento de las víctimas a los centros poblados, afectando lo establecido en los POT para el componente urbano.

A pesar de las dificultades, y en el marco de la ley 388 de 1997, los municipios formularon y ajustaron sus planes de ordenamiento territorial, ajustes que en su mayoría no contribuyeron a mejorar la calidad de vida, ya que las decisiones tomadas no guardaban relación con lo planificado en los planes de ordenamiento territorial. Actualmente, estos planes están en mora de ser actualizados[4]. Y desde 1996 la autoridad ambiental y la Unidad de Parques han venido trabajando en el Sistema regional de áreas protegidas del Macizo Colombiano, dentro del cual se ha priorizado el Plan de manejo ambiental y social de la reserva forestal protectora de la cuenca alta del río Mocoa. Asimismo, en los últimos años se crearon el Parque nacional natural serranía de los Churumbelos Auka Wasi (2007), el Santuario de flora de plantas medicinales Ingi Ande (2008), la Zona de reserva campesina la Perla Amazónica (2000) y varios resguardos indígenas (véase el mapa 2). También, se ordenaron algunas cuencas hidrográficas y varios ecosistemas de humedales (en el valle de Sibundoy y en el eje Puerto Vega-Teteyé), de páramos (Bordoncillo-Patascoy y Doña Juana-Cerro Juanoy), de áreas boscosas (San Juan, Orito y Mecaya-Sencella). Finalmente, las comunidades indígenas formularon planes integrales de vida y los afrodescendientes formularon su plan de desarrollo.

[4] Estos planes de ordenamiento territorial deben ser renovados cada 12 años, razón por la cual están actualmente en periodo de renovación. Es importante que el Putumayo aproveche la oportunidad para hacer un mejor ordenamiento territorial.

En este periodo también surgieron otros instrumentos. En el Mapa de instrumentos, actores e instancias (Véase Anexo 1) se presenta la cantidad de planes formulados desde el orden nacional hasta el comunitario, casi todos con grandes debilidades en su articulación.

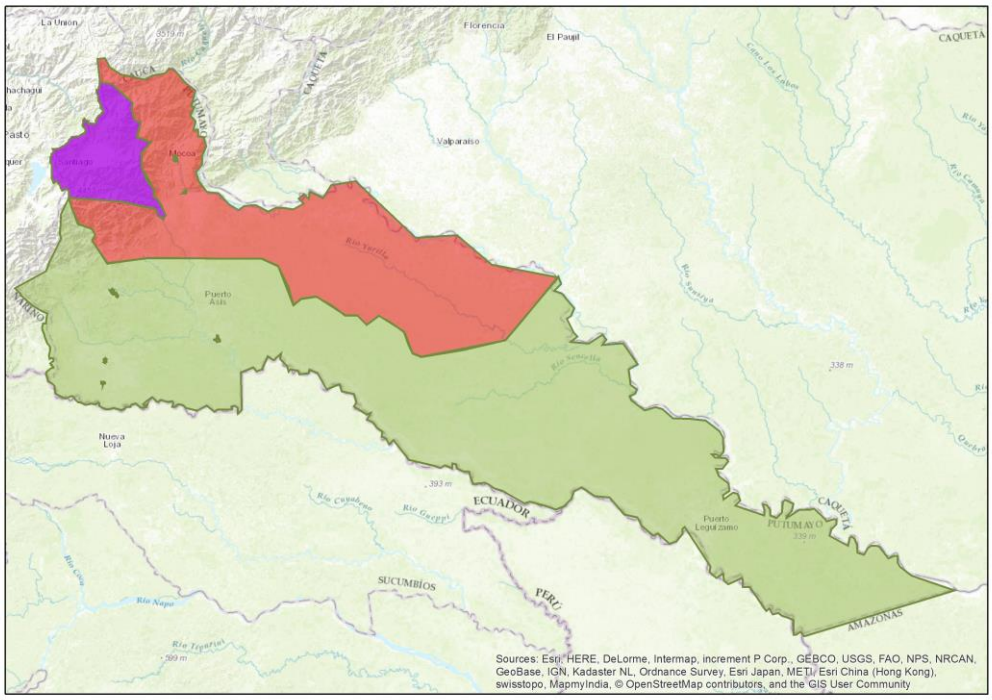
A lo largo de este periodo que empezara en 1991 se finalizó la apertura de la vía Mocoa-Pitalito, y se pavimentaron otras vías nacionales: Mocoa-Villagarzón-Puerto Asís y Santana-Puente Internacional, y se continuó con la construcción de la variante Mocoa-San Francisco. De igual manera, el Putumayo se interconectó al sistema eléctrico nacional. Estos proyectos, con la reactivación petrolera ocurrida entre 2000 y 2014, han incidido en el desarrollo y ocupación territorial en varios sectores del departamento.

Debido a que la Constitución de 1991 se fundamenta en la democracia participativa, dio origen a la conformación de diferentes instancias de decisión y de participación en los ámbitos nacional, regional, departamental, municipal y comunitario, tal como se muestra en el Mapa de instrumentos, actores e instancias (Anexo 1). Es así como hay consejos territoriales de planeación, comisiones de ordenamiento territorial, consejos agropecuarios, comités de desarrollo rural, consejos de riesgos, entre otros, que en la mayoría de los casos actúan aisladamente y sin articularse de manera adecuada, debido a que su accionar es reactivo ante los hechos o situaciones que se presenten, lo que no permite fortalecer su gestión social y territorial para mejorar los niveles de calidad de vida en los municipios del Putumayo. Además, sus integrantes no conocen bien ni los planes de desarrollo del municipio o el plan desarrollo del departamento, ni los planes de ordenamiento territorial, lo que garantizaría una toma adecuada de decisiones y de seguimiento y evaluación a estos instrumentos.

La Constitución de 1991 fortaleció también los derechos de las minorías étnicas. Así, los indígenas conformaron la Mesa regional amazónica (2005), que incluye varias asociaciones de autoridades indígenas tradicionales y otras de primer nivel. Por su parte, las comunidades negras conformaron algunos consejos comunitarios y varias asociaciones. Asimismo, los campesinos han fortalecido el proceso de las juntas de acción comunal creando varias asociaciones comunales y una federación comunal con diferentes resultados en su gestión. La articulación de estas instancias comunitarias con las del orden institucional es débil, lo que no permite fortalecer la toma de decisiones frente al desarrollo y ordenamiento del territorio.

El alto, el medio y el bajo Putumayo y el ordenamiento territorial desde una perspectiva geográfica

La configuración geográfica del Departamento del Putumayo, hace que el mismo se divida en tres regiones con diversas características a nivel administrativo, social, cultural y geomorfológico. Estas regiones se configuran con su cercanía a la Cordillera de los Andes dividendo el Departamento en Alto, Medio y Bajo Putumayo.



El alto Putumayo: Las altas montañas del Putumayo

De esta subregión, que alcanza alturas hasta 3.800 metros sobre el nivel del mar, hacen parte cuatro municipios: Santiago, San Francisco, Colón y Sibundoy. Se caracteriza por la presencia mayoritaria indígena kamentzá e inga, que desde finales del siglo diescinueve fueron objeto de una fuerte colonización católica por parte de los capuchinos, por medio de su misión, la cual en la primera mitad de siglo veinte se benefició de la adjudicación de tierras promovida por el estado[5]. La presión sobre la tierra también proviene de medianos y

[5] En la región hay una fuerte tensión entre indígenas y la iglesia católica. Los primeros reclaman sus derechos ancestrales sobre tierras adjudicadas a la iglesia durante la primera mitad del siglo veinte. El conflicto se remonta a esa primera mitad, cuando 76% de la adjudicación de tierras se concentró en el valle de Sibundoy y el piedemonte amazónico (municipios de Sibundoy, Colón y

grandes propietarios (mestizos la mayoría) que la usan para la ganadería y actividades agrícolas, especialmente el monocultivo de frijol. La explotación artesanal de la madera para carbón, la construcción de la nueva vía Mocoa-San Francisco y el anuncio del ingreso de empresas de explotación minero-energética han intensificado los debates y conflictos sobre el territorio y su preservación ambiental.

A diferencia de las demás, esta zona no fue impactada directamente por el conflicto armado. No obstante, por esta misma razón fue zona de tránsito y refugio para miles de personas desplazadas, víctimas de la confrontación armada que se desarrollaba en el bajo y medio Putumayo.

El medio Putumayo: el piedemonte y los colonos

Ubicado en el piedemonte amazónico, está conformado por los municipios de Mocoa, Villagarzón y Puerto Guzmán. Mocoa es el centro político-administrativo del departamento, donde se concentra la oferta institucional del estado y sobre la cual gira la economía local.

A pesar de que esta subregión es considerada como "una subregión secundaria en la dinámica del conflicto armado reciente" (Vásquez et al., 2011: 190), podría definirse mejor como zona intermedia o mixta, ya que fue receptora de miles de desplazados (Mocoa) y, al mismo tiempo, fue sede territorial y centro de acciones de las Farc y los grupos paramilitares: Puerto Guzmán y Villagarzón, respectivamente. Desde el año 2000, Mocoa recibió gran parte de las víctimas provenientes del bajo Putumayo, quienes en 2016 casi constituyen casi el mismo número de la población residente: 33.952 desplazados recibidos (Registro Único de Víctimas, 2016) frente a 35.066 personas residentes (Dane, 2005). Este hecho desbordó las capacidades institucionales y la infraestructura local existente para su adecuada atención.

Los municipios de Villagarzón y Puerto Guzmán se diferencian de Mocoa por su economía predominantemente petrolera y dependiente de los cultivos de coca, pero también por su pobreza. Puerto Guzmán es el municipio con mayor necesidades básicas insatisfechas en el departamento, 90% (DNP, 2011).

Mocoa). Esto debido a que el valle de Sibundoy fue donde se asentó la misión capuchina antes del siglo veinte (Centro de Memoría Histórica, 2015).

En los dos, el territorio y gran parte de sus pobladores han sido gobernados mediante la lógica de los actores armados que ocuparon esos territorios[6].

Villagarzón es sede del segundo aeropuerto del departamento, más en respuesta a la lógica militar que a las necesidades de movilidad y transporte de la población, siendo sede también de un puesto de control de la Policía Antinarcóticos, y hasta hace poco estuvo disponible para las operaciones militares en el marco del Plan Colombia. De allí partían las avionetas y los helicópteros durante los operativos de aspersión aérea a los cultivos de coca. El municipio es sede asimismo del batallón Domingo Rico, el más importante del Putumayo. Este centro urbano se caracteriza por ser la estrella y el paso obligado sobre la vía principal que conecta al bajo Putumayo con el medio y alto Putumayo.

Desde 2003, los grupos paramilitares se instalaron en el centro urbano de Villagarzón, debido a su ubicación estratégica para el comercio de pasta básica de coca que circulaba hacia y desde Puerto Guzmán y aquel proveniente del bajo Putumayo hacia Cali y el Pacífico. Tal como lo anunciaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), al definir como uno de sus propósitos centrales dominar los centros poblados ubicados en la vía central que conecta Puerto Asís con San Miguel y con Mocoa. En Villagarzón los paramilitares fueron grandes victimarios, atentando y aterrorizando a la población civil (Ramírez, 2012).

Puerto Guzmán, a su vez, se reconoce como área estratégica y de concentración histórica de un frente de las Farc, el frente 32, que ejerció fuertes controles militares y sociales sobre la población rural, en particular sobre su movilización interna, lo cual desembocó en situaciones de confinamiento grave de la población durante largos periodos de tiempo. Este municipio tiene relaciones comerciales y un fuerte flujo poblacional con el departamento del Caquetá y con la subregión de la baja bota Caucana (municipio de Piamonte), con los que comparte similares condiciones geográficas, de aislamiento, necesidades básicas, de explotación petrolera y de fuerte presencia militar y dominio de las Farc.

[6] Forma de expresar el orden en sentido vertical, autoritario, y la organización social (manuales de convivencia) que imponían la guerrilla, los grupos armados y la fuerza pública en estas pequeñas localidades.

El bajo Putumayo: la puerta de la Amazonia

Es la subregión más extensa del departamento y el centro del conflicto armado, los cultivos de coca y la extracción petrolera. Comprende la llanura amazónica con los municipios de Puerto Asís, Valle de Guamuez, San Miguel, Puerto Caicedo, Orito y Puerto Leguízamo (véase el mapa 10). Puerto Leguízamo es considerado como otra subregión, no solo por cuanto representa casi la mitad del territorio departamental, sino además por su distancia geográfica, dispersión y dificultades de comunicación con el resto del departamento. Coloquialmente se le denomina Puerto Lejísimo. Fundado en 1922 con el nombre de Caucayá, Puerto Leguízamo es conocido también como el municipio trifronterizo, porque comparte frontera con Ecuador, Perú y Brasil (véase el mapa 10). En él confluyen los ríos Putumayo y Caquetá por una vía de 22 km. Debido a su situación de aislamiento de los centros administrativos y comerciales del departamento de Putumayo, su economía depende del de Caquetá, con el que tiene mayor cercanía y relación.

Puerto Leguízamo fue inicialmente una colonia penal (fundada en 1919), aun cuando antes ya era conocido por la explotación de la quina y el caucho. Entre 1932 y 1933 se convirtió en el punto estratégico en la guerra contra el Perú[7], luego de lo cual se convirtió en la sede de la Fuerza Naval del Sur de la Armada Nacional.

De los 10.870 km^2 que constituyen su territorio, 4.220 hacen parte del Parque nacional natural la Paya, con humedales, pantanos, nacimientos de agua y varios ecosistemas que hacen única esta reserva ambiental en el país (véase el mapa 9).

De acuerdo a datos de la Alcaldía de Puerto Leguízamo (2016) En el 2016 la población de Puerto Leguízamo era de 22.986 de los cuales 11.619 habitaban en la cabecera municipal, mientras 11.367 habitaban en las zonas rurales. Al menos 7.375 personas (24% del total de la población) son indígenas de las etnias huitotos, coreguajes, sionas, kofán y kichwas, distribuidos en diecinueve cabildos y veinte resguardos. El resto son colonos, atraídos por la bonanza de las pieles, el comercio de animales en los años setenta y la coca en la década de los ochenta. En términos de violencia física, el municipio se vio menos afectado que el resto del putumayo. Sin embargo, sus condiciones geográficas de selva y humedales y su ubicación geopolítica lo convirtieron en lugar estratégico para la economía ilegal, punto de refugio de las Farc y de narcotraficantes.

[7] Que tuvo lugar entre el 1 de septiembre de 1932 y el 25 de mayo de 1933.

Así mismo, el casco urbano, al igual que el de Mocoa, recibió un flujo considerable de población desplazada de otros municipios del departamento de Putumayo y del de Caquetá. En la actualidad hay cinco barrios de invasión con cerca de 7.000 personas registradas[8] como población desplazada (Registro Único de Víctimas, 2016), lo que puso en gran desventaja las capacidades locales de respuesta.

Los demás municipios, Puerto Asís, Orito, Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Caicedo, tienen un contexto común: son las áreas de mayor concentración de cultivos de coca, de explotación minera y petrolera y, al mismo tiempo, áreas donde está la mayoría de resguardos indígenas. La única zona de reserva campesina de esta región, la Perla Amazónica, se ubica en el corredor conocido como Puerto Vega-Teteyé (Puerto Asís).

Esta subregión y sus centros poblados tienen origen en la explotación petrolera de los años sesenta por parte de la Texas Petroleum Company, a la que, como se dijo antes, se le hizo una concesión para explotar 199.704 hectáreas durante treinta años, prorrogable diez años más (Centro de Memoria Histórica, 2015: 103). A partir de 1963 se descubrieron los pozos de petróleo de Orito, la Hormiga, Acaé y San Miguel (véase el mapa 4) que luego se convirtieron en centros de poblados para el abastecimiento, la administración y el control de la producción de petróleo (Flórez, 2009). La posterior crisis global del petróleo en los años 70s, unida a la quiebra de la agricultura tradicional, generaron las condiciones para el establecimiento de la economía de la coca a mediados de los años ochenta (Florez, 2009)

El mayor porcentaje de colonos llegó entre 1978 -1986, lo que concuerda con la expansión de los cultivos de coca. Según el Departamento Administrativo de Salud del Putumayo, en un lapso de diez años, de 1985 a 1995, la población se duplicó de 119.815 a 245.563 habitantes. Para el año 2000, ella se estimaba en unas 300.000 personas. Este proceso de poblamiento en el Bajo Putumayo, generó consecuencias dramáticas tanto por la demanda de bienes y servicios, como por los impactos ambientales, debido a la tala indiscriminada de la selva y el uso de químicos para el procesamiento de la coca[9]. Ese mismo año, el área

[8] Lo que desbordó las proyecciones poblacionales del Censo 2005: 15.417 habitantes en 2016.

[9] Tan solo entre 1983 y 1996 el Putumayo perdió 355.832 hectáreas de bosque, lo que equivale al 17,07% de la cobertura de bosque existente en 1983. Para el caso de los dos municipios objeto de estudio, la situación era realmente crítica: En el mismo lapso (1983-l996) el municipio del Valle de Guamuez, perdió casi el 70% de la cobertura que tenía en 1983; similar situación de deforestación se registra en el municipio de San Miguel que perdió un 44% de su cobertura de bosque. (Vargas, 2003, p. 42)

usada para cultivos de coca en el Putumayo alcanzaban un registro histórico: 66.000 hectáreas, correspondientes a 36,4% del área total del departamento.

El auge de los cultivos de la coca en los años ochenta incidió en el fortalecimiento militar y económico de las Farc, cuyos frentes se consolidaron en el bloque Sur. Esta combinación entre economía cocalera, narcotráfico y dinámicas de guerra fue el argumento principal para la implementación del Plan Colombia, que durante quince años concentró su estrategia militar y de erradicación forzada de la coca (fumigaciones áreas y manual) en estos municipios. La dinámica del narcotráfico, el control de zonas productoras, corredores fronterizos y centros de venta de pasta de coca, trajeron también la acción violenta de los grupos paramilitares, que a partir de 1999, con las masacres del Tigre, y del Placer, al año siguiente, en el municipio de Valle del Guamuez, iniciaron una de las historias más crueles de violencia en el país. A partir de este momento, la historia del Putumayo cambió, la guerra, la coca y el Plan Colombia configuraron un nuevo territorio y sociedad.

Los actores armados y su narrativa del ordenamiento territorial del Putumayo

La historia del departamento está marcada por los órdenes sociales y territoriales impuestos por los diferentes grupos armados y la presencia del narcotráfico. Desde los años ochenta, el territorio y su población fueron organizados de acuerdo con la lógica de la economía ilegal de la coca y la presencia de las Farc, los grupos paramilitares y la fuerza pública.

Las Farc tienen presencia histórica en el Putumayo desde 1984, como resultado de la política de desdoblamiento de los frentes que tuvo lugar en el marco de la séptima Conferencia, realizada en 1982. El frente 32 entró entonces a ocupar el medio Putumayo, Puerto Guzmán, Villagarzón, Puerto Caicedo y parte de Puerto Asís, mientras el 42 se ocupó del bajo Putumayo, en los municipios de San Miguel, Valle de Guamuez y Orito. El frente 13 ocupó los límites del departamento del Putumayo con la baja bota Caucana, en la vía al Huila. Según María Clemencia Ramírez (2012: 41), la vinculación definitiva de las Farc con el narcotráfico permitió a esa guerrilla ampliar la capacidad militar y atacar a la fuerza pública. El hecho más notorio es la toma a la base militar de las Delicias, en Puerto Leguízamo, el 30 de noviembre de 1996, que

demostró el cambio de táctica de una lucha de guerrillas a una guerra frontal de combate abierto con la fuerza pública.

El poder militar de las Farc, sumado al control social y político de un territorio estratégico para el narcotráfico, deciden la entrada al Putumayo de las Autodefensas Unidas de Colombia. En la tercera Cumbre nacional del Movimiento de Autodefensas de Colombia, realizada el 17 de diciembre de 1996, se plantea el propósito de recuperar estas zonas en las que la guerrilla le arrebató el poder al estado, además de tener como objetivo principal tomar por la fuerza el control sobre el negocio del narcotráfico (Ramírez, 2012: 44). De esta manera, los paramilitares ingresaron al departamento (Puerto Asís) a finales de 1998, situándose inicialmente en los centros urbanos del bajo Putumayo, con acciones de terror abiertas. Por medio de crueles asesinatos selectivos y masacres brutales, se impusieron en los cascos urbanos. Allí ubicaron sus bases militares, desde donde controlaron toda la estrategia de control del bajo y medio Putumayo.

Las Farc, presionadas por el avance militar del Plan Colombia y la ofensiva militar de los grupos paramilitares, se replegaron estratégicamente hacia zonas rurales apartadas, ejerciendo aún mayor control a las poblaciones, que sufrieron periodos largos de confinamiento. A partir de 2012 iniciaron una contraofensiva con una estrategia triple: primero, eliminando a intermediarios del negocio del narcotráfico y asumiendo directamente la compra y venta de pasta básica; segundo, aumentando los reclutamientos; y tercero, sembrando minas en territorios con cultivos de coca para evitar su erradicación. Esto, junto con los manuales de convivencia expedidos en 2005 para regular los comportamientos sociales de las comunidades en sus áreas de influencia, hacia parte de su estrategia para reconstruir su control en estos territorios (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

Esta dinámica del conflicto armado, unida a las fumigaciones continuas, intensas e indiscriminadas, aisló los centros urbanos de las zonas rurales (los primeros bajo el dominio paramilitar y los segundos bajo el de las Farc) y desplazó internamente a la mitad de su población.

Las AUC se desmovilizaron en 2006, a lo que siguió, de acuerdo con la tendencia nacional, la creación de nuevos grupos emergentes, conocidos en la región como Águilas Negras y Rastrojos. En el ámbito local, según testimonios, sectores de las Farc y de los paramilitares establecieron algunas alianzas y acuerdos, especialmente sobre rutas estratégicas en la frontera. Emergieron asimismo otros grupos criminales como la

"Constru", organización de tercer nivel que funciona como "prestadora de servicios" a otras organizaciones ilegales de más alto nivel.

De esta forma, durante los diálogos de paz, la comunidad ha vivido en medio de panfletos amenazantes sobre limpiezas sociales, que coinciden con el reclutamiento y asesinato de jóvenes, acompañados de periodos de extorsión y amenazas que han generado una gran incertidumbre sobre lo que podría suceder durante el posconflicto (Fundación Paz y Reconciliación, 2014: 13).

La bonanza petrolera y la bonanza cocalera y el ordenamiento territorial

El departamento del Putumayo no ha podido superar los ciclos históricos de una economía basada en el petróleo y la coca. Como se dijo, el ciclo petrolero empezó en 1963 con la concesión a la Texas Petroleum Company, y al declive de la producción del petróleo en los años ochenta lo siguió el comienzo de los cultivos de coca, que empezaron su ciclo productivo en el bajo Putumayo en 1982, convirtiéndose en la opción económica de miles de campesinos hasta el 2000, año en el que empezó sus actividades antinarcóticos y contraguerrilleras el Plan Colombia.

Las fumigaciones con glifosato y los niveles de confrontación armada y desplazamiento forzado de la población durante la primera mitad de la década del 2000 hicieron declinar la producción del cultivo, pasando de niveles históricos de 66.000 hectáreas en 2000 a 4.386 hectáreas en 2004.

La militarización del territorio le permitió al estado proteger la industria petrolera, que inició su ascenso, favorecido además por los altos precios del petróleo durante esta década (Centro de Memoria Histórica, 2015), proceso que continuó con reformas nacionales que incidieron en el territorio, como la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la decisión tomada por el gobierno nacional en 2011 de convertir al Putumayo en distrito minero-energético. Las solicitudes de títulos mineros en el departamento tuvieron su auge en 2006, aumentando exponencialmente de 997 en 2005, a 4.711 en ese año. En 2010 hubo 4.917 solicitudes (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

Durante este periodo, la fuerza pública se fortaleció, se agudizó la confrontación armada, aumentaron las violaciones a los derechos de la población y se recrudecieron los conflictos relacionados con

daños ambientales. Todo lo cual llevó al incremento de la movilización social en contra de las petroleras y a favor del uso y formalización de la tierra para los pequeños propietarios.

Los cultivos de coca, por su parte, después de mantener una tendencia hacia el declive desde 2004, volvieron a incrementar su área sembrada, llegando a cerca de 20.000 hectáreas en 2015 (ONUDC, 2016: 20). Esto puede ser producto indirecto de los cambios en la política nacional, la suspensión de las fumigaciones aéreas, la crisis petrolera de este periodo y los recortes en los recursos de las regalías al departamento.

La configuración del territorio social y territorial a partir del petróleo y la coca ha generado conflictos que se encuentran en la base de las dificultades del ordenamiento territorial y social de este departamento. En su libro Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en el Putumayo (2015), el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) menciona los principales:

1. Conflictos derivados de las dificultades que tienen los campesinos de legalizar sus tierras ubicadas en áreas de explotación petrolera, pues los títulos otorgan control sobre los 5 kilómetros alrededor de las mismas[10]. En la práctica, esto se traduce en extensos territorios en los municipios del bajo y medio Putumayo: 401.428 hectáreas, según Corpoamazonia (citado en Centro de Memoria Histórica, 2015: 154). Esto deja a los habitantes de las zonas rurales en una difícil situación de informalidad indefinida, pues no pueden acceder a créditos ni a proyectos estatales de desarrollo rural. Lo que los margina del desarrollo regional y condena a continuar en la ilegalidad de los cultivos de coca.
2. En contravía a esta situación, las empresas petroleras aumentaron significativamente su participación en el mercado formal de tierras. Entre 2005 y 2012 la Agencia Nacional de Hidrocarburos firmó treinta y cuatro nuevos contratos con empresas petroleras en el Putumayo, de los cuales veintisiete eran de exploración y explotación de hidrocarburos y veinticuatro con empresas privadas (Centro de Memoria Histórica, 2015: 152)[11]. Así, mientras los habitantes rurales buscan oportunidades de reorganizar sus territorios, el

[10] Sin embargo, recientemente se expidió una ley que disminuye el área, alrededor de los sitios de extracción de recursos naturales no renovables, de 5 a 2,5 km.

[11] De todas las transacciones de tierras reportadas por estas empresas en los circuitos notariales en el Putumayo entre 1963 y 2013, el 62,2% correspondían al periodo entre 2004 y 2013. Transacciones por contratos de servidumbres petroleras, compraventa a particulares, más de la mitad efectuadas por empresas petroleras privadas.

ordenamiento territorial de la ANH ya los tiene definidos en cincuenta y ocho áreas y bloques petroleros ubicados las cuencas Caguán (Putumayo) y Valle Superior del Magdalena. Cuarenta y ocho de estas áreas han sido asignadas a empresas petroleras en contratos de exploración, evaluación técnica y producción (Centro de Memoria Histórica, 2015: 153).

3. Conflictos por la restitución de tierras a las víctimas del conflicto. Las estrategias del estado sobre estos territorios se confrontan con la realidad petrolera. Así, por ejemplo, en el caso de los conflictos por la restitución, la institucionalidad encargada ha iniciado y enfocado su acción en territorios donde no existen presencia de empresas petroleras que generen este tipo de conflictos, dejando en el limbo a numerosas víctimas que esperan la reparación efectiva a sus derechos[12].
4. Conflictos derivados de las tensiones sociales ante los impactos ambientales causados por la exploración y explotación petrolera. Desde 2013, se intensificó la protesta social en el departamento en contra de la intervención petrolera y la defensa del territorio y del medio ambiente. Comunidades campesinas, pueblos indígenas y afros son protagonistas de paros y movilizaciones contra multinacionales petroleras y el gobierno nacional. Motivados por la contaminación ambiental, la defensa de territorios ambientalmente estratégicos, la violación a la consulta previa, la violación a sus derechos, entre otros, las comunidades han confrontado cada vez con mayor fuerza al estado (Fundación Paz y Reconciliación, 2014). Algunos casos emblemáticos son El Salado de los Loros en el bloque San Juan; el corredor Puerto Vega-Teteyé; el resguardo kofán en San Miguel; la población afro de Puerto Umbría, Adenecpu.

Como se dijo, la Constitución de 1991 y la normativa le han asignado competencias a diferentes actores e instancias para definir los usos del suelo de un mismo territorio, tal como se presenta en el Mapa de actores, instancias y conflictos (Véase Anexo 1). Entre esas instancias se destacan los municipios, las

[12] La Unidad de Restitución de Tierras (URT) registra que el 4,52% de esas solicitudes correspondían al departamento de Putumayo (43.590 solicitudes en Colombia). Allí, el abandono forzado de tierras es mayor que el despojo. La existencia de esta tendencia se explica por los papeles que ha desempeñado la economía de la coca y las dinámicas del conflicto armado en la construcción territorial del departamento (Centro de Memoria Histórica, 2015: 23).

autoridades ambientales regionales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las comunidades indígenas, que pueden formular sus planes integrales de vida, y las comunidades campesinas, que pueden elaborar planes comunitarios y planes territoriales de desarrollo.

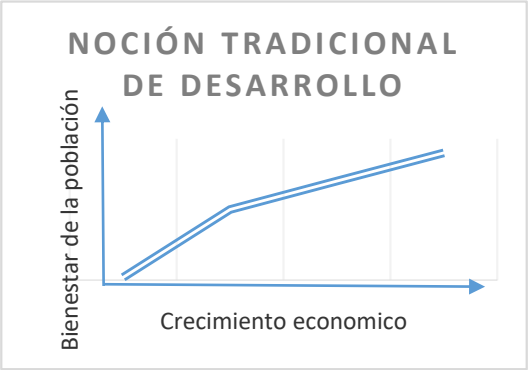
Teniendo en cuenta los niveles de pobreza y de bajo desarrollo en el Putumayo, se han conformado organizaciones para defender el territorio de las actividades mineras y petroleras y establecer estrategias para un desarrollo integral del departamento. Así pues, actualmente la Mesa regional de organizaciones sociales, campesinas, indígenas, afrodescendientes, sindicales, juveniles del departamento del Putumayo, Botacaucana y Jardines de Sucumbíos (Nariño), está adelantando la formulación del Plan de desarrollo integral andino amazónico (Pladia-2035), el cual va a incidir en los procesos de apropiación y de ordenamiento territorial. En el mismo sentido, la Asociación el Salado de los Loros viene trabajando en una propuesta de conformación de una figura de protección de su territorio. También, los pueblos indígenas están formulando los planes de salvaguarda. Estos instrumentos comunitarios deberán ser incorporados de la mejor forma en los planes formulados por las instituciones, para que tengan mayor legitimidad.

Capítulo 2. Desarrollo y Ordenamiento territorial. ¿Cuál es la racionalidad tras estos conceptos?

¿Qué es Desarrollo?

Noción tradicional de desarrollo.

Tradicionalmente Desarrollo es entendido como una serie de acciones, equipamientos, y políticas públicas que apuntan a aumentar el bienestar de los habitantes de un territorio. Usualmente, este bienestar es entendido en términos económicos. Por tanto, desarrollo es usualmente entendido como crecimiento económico y repartición de la riqueza, asumiendo que el crecimiento económico da como resultado un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un territorio (Escobar, 2007; Jenkis, 2012).



Sin embargo, el asumir el crecimiento económico como el único medio para lograr una calidad de vida no tiene en cuenta la correlación entre biodiversidad, cultura y bienestar.

Breve historia del desarrollo.

La noción tradicional de desarrollo nace en 1949 con el discurso de posesión del presidente estadounidense Harry Truman, en donde se declara imperativo modernizar aquellos lugares no industrializados, con el objetivo de sacarlos de la pobreza (Kothari, Salleh, Escobar, Demaria, & Acosta, 2019; Pieterse, 1998, 2010). De esta manera se crea la idea de que la industrialización de un país lo llevará hacía el crecimiento económico y por tanto a un mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. De esta manera, la noción tradicional de desarrollo construyó una división del mundo entre países con grandes industrias manufactureras y países con pequeñas industrias o formas tradicionales de producción. A los primeros se les llamó 'desarrollados' y a los segundos 'sub-desarrollados' o en vías de desarrollo. Esto generó la creencia de que algunos países estaban más adelantados que otros (Escobar, 2007). La idea de Truman, no solo dividió a los Estados entre 'primer' y 'tercer mundo', también generó la idea de que los países

'desarrollados' debían ayudar a los otros a 'modernizarse'. De esta manera se crearon políticas asistencialistas e intervencionistas, que implicaban cambios radicales en las prácticas culturales en los países del 'tercer mundo. De esta forma se rompieron muchas de las prácticas culturales alrededor de la producción agrícola, minera e industrial de los países menos poderosos. Estas fueron remplazadas con modelos eurocéntricos de producción como grandes extensiones de tierra usadas como monocultivos y minería a niveles nunca antes vistos. Menospreciando las prácticas locales y tradicionales, que muchas veces se basaban en formas más sostenibles de relacionarse con la naturaleza (Escobar, 1991; Rahnema, 2006; Vargas-Mariño, 2016). Por otro lado, las políticas desarrollistas, al ser generadas desde los países ricos y aplicadas en los países pobres, terminaron por generar unas altísimas tasas de dependencia, reproduciendo la asimetría de poder a nivel global.

Adicionalmente, la noción de crecimiento como la única manera de desarrollo ha derivado en una alta tasa de destrucción del medio ambiente. El afán por producir más y más rápido, ha derivado en el uso de prácticas tan agresivas con el medio ambiente, que hoy nos enfrentamos a una crisis medioambiental a nivel planetario.

> El Desarrollo Tradicional y el Amazonas.
>
> Se calcula que el Amazonas pierde el equivalente a 8 campos de futbol diarios debido a la deforestación. Esto responde a la tala indiscriminada para extraer madera y crear pasturas para ganadería extensiva.
>
> Así mismo, la minera arroja toneladas de metales pesados y sedimentos. Esto ha tenido como consecuencia la desaparición de cientos de especies de peces y amenaza con destruir el ecosistema amazónico (World Wildlife Fund for Nature, 2015).

El desarrollo en el siglo XXI

En las cuatro últimas décadas del siglo XX las ciencias naturales dieron cuenta de la impresionante huella que la actividad humana estaba dejando sobre el planeta (Martinez-Alier, 2002). El impacto del desarrollo y la industrialización cambiaron el clima a nivel planetario, y se daba inicio a la quinta extinción en masa. Estábamos entrando a una nueva era geológica, hoy llamada Antropoceno (Waters et al., 2016). Al mismo tiempo durante estas décadas tuvo lugar un suceso de especial importancia para las ciencias sociales. Este es conocido como el 'Giro Cultural'. Este consiste en poner la cultura como centro del debate de estas ciencias, mostrando la importancia que esta tiene para la construcción de realidades sociales. Finalmente, en las últimas dos décadas del siglo XX emergió el fenómeno de la globalización, dando origen a un nuevo momento histórico para la humanidad. Este fenómeno se caracteriza por un aceleramiento en los desplazamientos

humanos, y la interconexión comunicativa del mundo por medio de las tecnologías de la información (televisión, internet, radio, etc). La globalización ha ido de la mano con el neoliberalismo; aquel discurso que promueve el rompimiento de barreras económicas entre los Estados-Nación.

Estos tres eventos tienen un gran impacto en el desarrollo. Por un lado, la globalización y el neoliberalismo reencausaron el desarrollo de manera que este ya no solo se buscaba por medio de la industrialización de los países. Este necesita también el achicamiento del papel del estado como garante del bienestar de los ciudadanos, dejándole este rol al mercado. De esta forma, el desarrollo en el siglo XXI ha implicado la desregularización de la economía, lo que ha empoderado a las grandes corporaciones y debilitado a la sociedad civil y el estado (Harvey, 2005). El impacto de esto ha sido particularmente fuerte en países 'en vías de desarrollo' como Colombia (Rahnema, 2006). Los problemas generados por el discurso neoliberal de desarrollo han sido bastos y profundos. No solo han fortalecido las lógicas destructivas generadas en el discurso tradicional del desarrollo, sino que han acentuado las asimetrías de poder. Esto se ha manifestado especialmente en áreas rurales del Sur Global, donde multinacional han tomado el control de la agricultura (por medio del control del mercado de pesticidas y semillas) y en muchos casos han adquirido grandes porciones de tierra. Lo que ha hecho que el campesino cultive productos que no puede consumir, y deba comprar alimentos procesados en los centros de acopio, donde su precio ha aumentado significativamente. Aumentando, de esta manera, la brecha entre ricos y pobres (Bush, 2007). Esto aun cuando los países más pobres han logrado crecer económicamente de maneras nunca antes vistas (Chomsky, 2011; Harvey, 2005).

De acuerdo a la International Union for Conservation of Nature (La Unión Internacional para La Conservación de la Naturaleza), están amenazados con desaparecer: el 12% de las aves, el 21% de los mamíferos, el 30% de los anfibios, el 35% de los invertebrados (insectos, esponjas y otros), el 37% de los peces de agua dulce, y el 70% de las plantas.

Así mismo, el cambio climático ha tenido devastadoras consecuencias para la humanidad. Poblaciones enteras han sido amenazadas por extraordinarias sequias y/o inundaciones, que han puesto en jaque la producción de y acceso a comida y agua potable (Khor, n.d.; Mulligan & Nadarajah, 2008; Waters et al., 2016). En estas líneas, el calentamiento del planeta ha generado brotes de pandemias difíciles de controlar, como el dengue o el zika. De igual manera, la destrucción de la biosfera ha tenido como consecuencia el aceleramiento de la quinta extinción en masa. Esta está destruyendo la increíble biodiversidad que tomo más

de 11,700 años de evolución. Esto a su vez pone en peligro la vida humana, la cual está en completa interdependencia con miles de especies amenazadas. Por ejemplo, muchos cultivos dependen de procesos de polinización llevados a cabo por especies de animales que están en peligro de extinción (Mantilla 2014).

Por otro lado, la homogenización que ha implicado la globalización neoliberal ha generado respuestas desde los movimientos sociales y las ciencias sociales, quienes argumentan que la diversidad cultural del planeta debe ser prioritaria (Demaria & Kothari, 2017; Kothari et al., 2019). Es decir, que la globalización no debería implicar una homogenización de los valores y prácticas, sino que por el contrario la diferencia debería ser celebrada. Es importante reconocer que todos somos diferentes, pero que, al mismo tiempo, todos somos ecuánimes. Aún más, movimientos sociales como la Vía Campesina argumentan que las respuestas locales son soluciones a los problemas globales; Los conocimientos y prácticas locales sirven de base para superar las nociones tradicionales y neoliberales de desarrollo (La Vía Campesina, 2011). Estas podrían guiar hacia una mejor conservación y uso de los recursos naturales y hacia nuevas definiciones de bienestar.

Estas críticas han generado variados discursos acerca del desarrollo sostenible que describiremos en las siguientes subsecciones, con el objetivo de mostrar los debates contemporáneos sobre la conceptualización del desarrollo en el siglo XXI.

El desarrollo sostenible

No existe vida sin un planeta y un medio ambiente en donde esta pueda desarrollarse. Por este motivo, el discurso del desarrollo ha virado hacia lo que es denominado desarrollo sostenible. Este plantea que el crecimiento económico y la modernización de los estados debe suceder de manera en que esta sostenible en el tiempo. Es decir, que el crecimiento económico debe asegurar la conservación de la diversidad biológica del planeta, y el acceso a recursos naturales para las futuras generaciones. En este punto hacer explícito que existen variados discursos sobre desarrollo sostenible, los cuales podrían ser agrupados en tres grandes vertientes: desarrollo sostenible débil, desarrollo sostenible fuerte y desarrollo inclusivo (López Pardo, 2012; Luffiego García, 2000).

Desarrollo sostenible débil.

El desarrollo sostenible débil incluye como parte de las políticas del desarrollo sostenible y la economía verde, el valuar monetariamente la diversidad biológica, y el servicio que esta presta a la humanidad en términos de, por ejemplo, reabsorción de las emisiones de CO_2. De esta manera se busca que ecosistemas como el amazónico tengan mayor valor conservados que explotados. Al mismo tiempo, el desarrollo sostenible débil está fuertemente fundamentado en la creencia de que la tecnología puede llevarnos a niveles de eco-eficiencia tan profundos, que podremos mantener el estilo de vida que llevamos sin que este implique una destrucción de la biosfera terrestre. De esta manera, el desarrollo sostenible débil hace gran énfasis en la innovación tecnológica como medio para resolver los problemas medioambientales a los que nos enfrentamos a escala global. Por esta razón, se da una gran fuerza al sector privado, en el cual se desarrolla la innovación tecnológica y por tanto, las soluciones (López Pardo, 2012; Luffiego García, 2000; Martinez-Alier, 2002). Sin embargo, este énfasis ha derivado en lo que se denomina *Green Washing,* o la práctica de disfrazar de ecológico o sostenible ciertos productos para aumentar su venta.

A pesar de que esto es un buen comienzo, la economía verde y el desarrollo sostenible débil no logran aún solucionar problemas de corte social. Pues estas aún asumen que, a mayor crecimiento económico, mayor es la calidad de vida de las personas. Lo que es más, no han logrado erosionar la capacidad que tienen las grandes corporaciones de ejecutar poder sobre poblaciones vulnerables y estas siguen siendo explotadas de maneras impresionantes y las prácticas culturales siguen siendo amenazadas por la homogenización del afán por modernizarse. Esto sin contar, que al no cambiar las lógicas extractivistas

El bio combustible y su *green washing*

Ecopetrol y otras empresas productoras de hidrocarburos han adelantado grandes campañas publicitarias para promover combustibles hechos a base de plantas como el etanol. El argumento es que este combustible es renovable, y tiene una menor huella de CO_2 pues está hecho de plantas. Por eso en Colombia le llaman Biodisel, palabra que al contener el prefijo Bio puede ser publicitada como ecológica más fácilmente.

Sin embargo, este 'bio'-combustible ha generado una gran deforestación de bosques nativos, que amenazan la biodiversidad planetaria. En Colombia, por ejemplo, los cultivos de palma han contribuido que la existencia del jaguar sea amenazada. Adicionalmente, las grandes extensiones de monocultivos necesarias para la producción de estos combustibles, dejan acidifican el suelo fértil, convirtiéndolo en un suelo no apto para cultivos. Finalmente, se desaprovechan suelos que podrían ser utilizados para cultivos de alimentos, amenazando la seguridad alimentaria de las regiones en donde estos cultivos son prioritarios.

y de consumo, no han logrado un real cambio hacia la sostenibilidad del planeta (Jenkis, 2012; Martinez-Alier, 2002).

Desarrollo sostenible fuerte.

A diferencia de la anterior vertiente, el desarrollo sostenible fuerte no busca medir la naturaleza en términos económicos; esta se considera un patrimonio inalienable de la humanidad (Gudynas, 2000). Adicionalmente esta vertiente considera que la tecnología por sí sola no es capaz de producir las trasformaciones necesarias para atacar los problemas medioambientales a los que nos enfrentamos a nivel planetario. Por tanto, es crítica de dejarle en manos del mercado las soluciones requeridas para solventar la crisis climática. Por el contrario, el desarrollo sostenible fuerte siendo crítico de las políticas económicas neoliberales, sostiene que es necesario fortalecer las Instituciones mediante leyes que logren forjar un mayor acountability de las prácticas de responsabilidad social de las empresas (Gudynas, 2000).

Así mismo, para el desarrollo sostenible fuerte es importante cambiar las prácticas extractivas y de consumo a nivel planetario. Por tanto, exige un cambio cultural y conceptual acerca de lo que significa bienestar; este último ya no es definido como crecimiento económico solamente, incluye tener en cuenta las relaciones sociales del ser humano con la naturaleza y la biodiversidad como patrimonio.

Estos cambios en el discurso son de gran importancia en la coyuntura ecológica actual. Sin embargo, el desarrollo sostenible fuerte sigue siendo construido desde arriba, dando preponderancia a las voces de la academia sobre las voces locales. En parte, esto ha significado una debilidad para que esta vertiente se imponga como la más importante. Empero, la mayor dificultad que ha encontrado, es que, al entrar en conflicto con grandes intereses económicos, no ha logrado tener un gran respuesta a nivel Estatal (Martinez-Alier, 2002). El protocolo de Kioto es un gran ejemplo de como las políticas lideradas por este discurso no han logrado materializarse.

El desarrollo sostenible inclusivo.

El contexto de la globalización ha generado oportunidades también para los que se oponen a los modelos neoliberales de desarrollo. Movimientos sociales como la Vía Campesina han logrado conglomerar un abanico de pluralidad. Múltiples y diversos movimientos sociales rurales se han unido para de-construir el desarrollo y proponer alternativas a este. Estos movimientos sostienen que existen innumerables formas de conocer el mundo, y, por tanto, múltiples formas de definir calidad de vida (La Via Campesina, 2011). Por

esto, es crucial tener en cuenta los conocimientos locales como formas de generar empoderamiento que pueda ser traducido en calidad de vida. De esta manera, no solamente es importante tener en cuenta los problemas a nivel técnico y científico, sino que además es necesario que las diferentes comunidades a nivel mundial puedan decidir lo que estas entienden por desarrollo, calidad de vida y sus relaciones con los diversos territorios que existen a nivel planetario. El desarrollo no puede ser más un afán por modernizar, este debe transformarse de modo en que los conocimientos locales se conviertan en generadores de bienestar (Hancock, 2001; Pieterse, 1998; Rahnema, 2006).

Por tanto, el desarrollo inclusivo busca un enfoque comunitario para dar solución a los problemas ecológicos. Para este, no es suficiente con fortalecer el estado y las instituciones. Por el contrario, el cambio cultural en las prácticas extractivas y de consumo se genera desde abajo, es decir, desde las prácticas íntimas y cotidianas que se viven al interior de las diferentes comunidades que constituyen la sociedad civil.

Sin embargo, esta vertiente ha fallado en entablar diálogos con el desarrollo sostenible fuerte, postura con la que comparten objetivos y metas y en la cual podrían encontrar un gran aliado. Así mismo, y debido a la forma en la que se ha configurado la globalización neoliberal, carecen muchas veces de la fuerza necesaria para generar cambios significativos a nivel planetario.

El desarrollo sostenible fuerte e inclusivo. Un dialogo que podría generar los cambios que el mundo necesita.

Estos últimos dos discursos sobre el desarrollo sostenible, el fuerte y el inclusivo, tienen muchas cosas en común. Un diálogo entre los dos podría generar una vertiente de desarrollo que realmente ataque los problemas medioambientales y sociales que son consecuencia del discurso tradicional del desarrollo y que el desarrollo sostenible débil no puede solucionar.

Por un lado, ambos están de acuerdo en que el cambio debe ser cultural y que el crecimiento económico no puede ser el indicador principal de bienestar. Así mismo, en que las prácticas de consumo y de extracción deben cambiar. Tener dos carros, cambiar de celular cada año, consumir alimentos importados que le dan la vuelta al mundo, comprar ropa producida en maquilas, usar empaques desechables, desconectar el campo de la ciudad, y otras prácticas que tienen un gran impacto ambiental y social no pueden ser más sinónimo de estatus, riqueza o bienestar.

Por el contrario, si bien es cierto que existen innovaciones tecnológicas que pueden generar cambios, las soluciones están en el pensar de manera regional las interconexiones entre el campo y la ciudad, en fortalecer las voces de las comunidades y las instituciones estatales que general acountability ecológico y social, y en entablar diálogos entre los conocimientos locales y los conocimientos académicos. Existen algunas aproximaciones, incluso desde la economía, de conciliar estas dos vertientes. Estos incluyen dentro del desarrollo sostenible fuerte la historicidad y las relaciones que tienen las comunidades con sus territorios como factores importantes para generar sostenibilidad (Hancock, 2001).

El Putumayo, en sus nuevos Planes de Ordenamiento Territorial, tiene una oportunidad importante para virar hacia un desarrollo sostenible real, que incluya la comunidad, las instituciones, el sector privado y la academia, como generadores de cambios profundos que los lleven hacia un Putumayo con una real justica ambiental.

¿Qué es Ordenamiento Territorial?

Teniendo en cuenta los conceptos de desarrollo introducidos con anterioridad, es importante pensar el Ordenamiento Territorial como una herramienta que permita llevar a las regiones hacia un desarrollo sostenible fuerte e inclusivo. En este sentido, ordenar el territorio se convierte en un modo para poder hacer planes a largo y mediano plazo que generen un desarrollo de las capacidades de la región, y que le permitan a ésta alcanzar niveles óptimos de calidad de vida, preservando el ecosistema, la biodiversidad y las prácticas culturales para generaciones futuras.

Para entender como el ordenamiento territorial se convierte en una herramienta para generar desarrollo, es necesario entender qué es territorio. Debido a que territorio es un término que hace referencias a delimitaciones espaciales, es menester comprender primero qué es espacio.

¿Qué es espacio?

Definir qué es el espacio no ha sido nunca una tarea fácil. Después de todo espacio es una dimensión, junto con el tiempo, sobre la que transita todo cuanto existe. No hay existencia sin que exista un lugar en donde esta se desarrolle. Todo cuanto somos y cuanto existe, es y está en un espacio. Por este motivo, pensar que es espacio, es de alguna manera, pensar en la existencia misma.

Es común pensar espacio como una superficie sobre la cual transita la existencia, y por tanto la historia. Por ejemplo, un lote sobre el cual se construye una casa, podría ser visto como una superficie sobre la que transita la historia de la familia que la habita. De esta manera, el espacio se plantea como una dimensión inerte y controlable. Distinto al tiempo, de que se asume que se mueve a su propio ritmo sin que lo podamos cambiar.

Sin embargo, el espacio es mucho más que una superficie que puede ser puesta en mapas. Esa superficie sobre la que transitamos podría ser definida como paisaje, y espacio es mucho más que eso. El espacio está constituido por conexiones entre distintas trayectorias históricas. En otras palabras espacio son conexiones (Massey, 2005). Pensemos el ejemplo del lote donde es construida una casa. En este sentido, antes de la construcción de la casa el lote estaba constituido por las conexiones que tenían la trayectoria histórica del suelo, el cual tiene una trayectoria histórica ligada a procesos geológicos. Antes de la construcción, en este suelo estaba creciendo una yerba que tenía su propia trayectoria histórica. Las semillas de la yerba llegaron a

este suelo viajando por medio de insectos y el viento. Los insectos y el viento a su vez tenían una trayectoria histórica. El viento a recorrido con su corriente diversos lugares conectándose con muchas otras trayectorias. Cuando la casa es construida, estas trayectorias históricas se conectan con unas nuevas. El ladrillo, que fue cocinado a kilómetros de distancia y que fue hecho en base a minerales extraídos de alguna montaña. El hierro, que fue primero una roca que por diversos procesos químicos fue transformada en varillas y láminas. Las personas que la construyen, que han aprendido como hacerlo durante el trasegar de sus vidas.

Como podemos ver en el ejemplo, el espacio son las conexiones entre todas estas trayectorias históricas. Pensar el espacio de esta manera, es importante para entender que, todo cuanto existe está interconectado. De manera que las acciones que realizamos sobre un lugar tienen consecuencias en todas partes. Por tanto, acciones como la minería a gran escala, no solamente afectan el lugar inmediato, sino que tienen repercusiones a nivel planetario. En este sentido, los residuos de minería (principalmente minerales pesados) que son arrojados a un rio, no solamente contaminan su lugar inmediato. Estos viajan con el río hasta que este desemboca en el mar, y afectan la nutrición de peces que son capturados por poblaciones costeras y consumidos en centros urbanos alrededor del mundo. Lo que se hace a nivel local siempre tiene repercusiones globales, aún si no las percibimos. Así mismo, concebir el espacio de esta manera nos permite ver que el espacio nunca es algo completo, o algo inmóvil. Por el contrario, el espacio está en constante cambio. Por tanto, el ordenamiento territorial es algo que debe planificarse con mucho cuidado, teniendo en cuenta todas las interconexiones y como estas pueden afectar a los ecosistemas y comunidades que habitan allí.

Las interconexiones con el espacio no son solo de corte material. También son de corte semántico y cultural. De esta manera, las formas en que pensamos un espacio también están interconectadas, modificando lo que es el espacio. Por ejemplo, cuando un barrio donde coexistan diferentes formas de violencia y era considerado un lugar de miedo, es resignificado como un barrio donde se construye paz y se generan diálogos, este deja de ser un lugar de miedo para convertirse en un lugar de esperanza y reconciliación. Pero el espacio no solamente es cambiado por las diferentes conexiones de significado que se le atribuyen, este también modifica a las trayectorias históricas que se conectan con este. En el ejemplo del barrio que se ha transformado, este nuevo barrio trasforma las maneras en que sus habitantes solucionan los conflictos, y se puede convertir en un ejemplo para otros lugares que pueden seguir sus pasos. Las nuevas generaciones que

crecen bajo esta nueva concepción del barrio, ya no lo conocerán como un lugar de miedo, y podrán apropiarse de mejor manera de su territorio. En este sentido, el espacio es construido por las personas, pero este también construye a los individuos (Dovey, 2010). Esto es importante para el ordenamiento territorial porque permite entender que este es un producto cultural, de las relaciones entre los actores que influyen en él y las concepciones que sobre un lugar tienen estos. Pero a su vez, el ordenamiento territorial construye las maneras en que las personas, empresas e instituciones se relacionan con un territorio. Pero si espacio son conexiones, y estas tienen efecto a nivel global ¿Qué es entonces un territorio? ¿En dónde empieza un territorio y dónde termina?

Un territorio podría ser visto como un punto donde hay una densidad altísima de conexiones materiales y simbólicas, incluyendo las culturales, epistemicas y juridisdiccionales . Esta densidad es estabilizada temporalmente, lo que la lleva a determinar unos límites; permitir cierto tipo de conexiones y no otras (Dovey, 2010). Por ejemplo, cuando un municipio nace, implica la creación de conexiones de tipo jurisdiccional, que definen quienes son las autoridades y las comunidades que se conectan con este territorio. Es por esto que un alcalde gobierna solo un municipio y no otro. La conexión que este tiene como gobernante de un lugar solo es posible en ese lugar, y otros territorios rechazan ese tipo de conexión con esa misma persona. Debido a que los territorios son lugares de alta densidad de conexiones, estos pueden cambiar. Sus límites pueden extenderse para incluir otras conexiones, o pueden achicarse para excluir algunas que ya tenían (Dovey, 2010). Cuando el Putumayo pasó de ser una provincia a ser un departamento, el territorio excluyó las conexiones que tenía con el gobierno nacional como el regente directo del territorio, e incluyó las conexiones que antes no existían con instituciones locales y regionales que ahora lo gobiernan.

Esto es importante para el ordenamiento territorial porque permite entender que los territorios están en constante cambio. Entonces el ordenamiento puede convertirse en una herramienta que oriente al territorio a conectarse con cierto tipo de actores, instituciones y prácticas, de maneras particulares. Así como también a desconectarse de relaciones poco beneficiosas con los diferentes actores que lo configuran.

Definiendo ordenamiento territorial.

Una vez hemos hecho explícito el concepto de territorio, es importante dejar claro que es Ordenamiento Territorial. Para dar cuenta de la naturaleza del OT se pueden señalar los siguientes 3 rasgos:

- *Ordenamiento territorial es una política del Estado.*

> "El OT se entiende como una *política de Estado* y un proceso de *planificación territorial* integral y un proceso concertada, un política con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, Un política acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y la política ambiental un política con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio (Hernandez, 2016). "

- *El OT es un proceso de carácter técnico, político y administrativo.*

El ordenamiento territorial en tanto es una política del estado que busca regular y organizar el uso, ocupación y transformación del territorio en pro de un desarrollo sostenible; se configura como un escenario de conflictos y tensiones entre diferentes intereses y visiones sobre el ordenamiento y la ocupación del territorio. En el OT se identifican las Potencialidades y limitaciones del territorio y se recogen las expectativas y aspiraciones de la población.

Es un proceso de carácter político en tanto es una política que busca armonizar intereses, prevenir o enfrentar desequilibrios. Es un proceso que busca armonizar la acción del sector público con el interés de los agentes privados; y armonizar el interés privado con el interés colectivo. Las decisiones del ordenamiento territorial deben ser concertadas.

- *El OT es una política de largo plazo que busca integrar y conciliar ordenamiento con desarrollo.*

OT debe conciliar el proceso de desarrollo (económico, social, cultural) con la forma de ocupación territorial (Massiris. 2005). Debe orientar la espacialidad de las inversiones socioeconómicas en consonancia con el modelo de uso y ocupación para de esta forma elevar el nivel de vida de la población. El proceso de planificación del territorio supone la necesidad de lograr una articulación y coherencia de los distintos instrumentos con vigencia en el territorio. Esto significa entonces que la planeación física, que se entiende

como un proceso de largo plazo que encuentra su materialización en los planes de ordenamiento territorial, debe articularse a la planeación económica y social que se hace a través del instrumento de los planes de desarrollo, que son instrumentos que se proponen para el corto y mediano plazo.

Definición y alcance del ordenamiento territorial en el sistema jurídico colombiano.

Concepto de ordenamiento territorial[13]

El concepto de ordenamiento territorial se encuentra en la definición que ofrece el artículo 5 de la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley 388 de 1997 que establece:

> El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 1454 de 2011 (LOOT), en el artículo 2 señala:

> **Artículo 2°. *Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.*** El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.
>
> La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del

[13] Las secciones sobre el concepto de ordenamiento territorial en Colombia, la participación ciudadana dentro del mismo, la vinculación entre ordenamiento y planeación (pp 34 a 39) fueron desarrolladas por la abogada Catalina Villegas.

> gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional **(…)**

Como puede observarse, a pesar de que la definición de la Ley 1454 de 2011 propone "un mayor énfasis en la descentralización y en la integración regional, lo cierto es que ambas definiciones contienen elementos comunes, que precisan el alcance de lo que significa adelantar la planificación de los usos del suelo. Puede decirse que estos aspectos transversales a los artículos" (Memoria Justificativa 2015:6)[14] son:

1. El ordenamiento del territorio supone la adopción de decisiones de tipo "político administrativo" y de planeación física por parte de las entidades territoriales.
2. El ordenamiento del territorio implica la articulación de la planificación física con la dimensión social, económica, ambiental y cultural del territorio.
3. Las decisiones que se toman sobre el territorio deben ser concertadas.

La participación dentro del ordenamiento del territorio

Un aspecto transversal del ordenamiento del territorio es la concertación en la toma de decisiones sobre el mismo. La responsabilidad de las autoridades locales de definir y de adoptar los POT no debe desconocer el proceso de participación de los distintos actores en el proceso de formulación y adopción de los instrumentos de planificación física del territorio. Es así como el artículo 4 de la Ley 388 establece que en los procesos de planeación y de gestión, las autoridades deberán "fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones". Según la norma, la participación en este tipo de procesos tiene como finalidad, "asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal".

[14] Centro interdisciplinario de estudios sobre desarrollo (CIDER) (2015). Documento de Memoria justificativa del plan básico de ordenamiento territorial de Acacias; Bogotá. Colombia.

Si bien es cierto la normatividad colombiana reconoce la necesidad e importancia de los procesos participativos en la planeación urbana, la legislación se queda corta en definir el alcance de la participación, o mejor, de establecer claramente si se trata de informar, consultar o de abrir espacios de decisión para la definición de políticas, estrategias y proyectos de ordenamiento. En todo caso, según se verá más adelante, la ley prevé los espacios de participación en la fase de formulación de los POT, así como el de los cabildos abiertos una vez el proyecto de acuerdo pasa a ser discutido en el concejo municipal.

Los principios del ordenamiento territorial según la ley 1454 del 2011 son los siguientes:

- *Soberanía y unidad nacional: "El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales."*

- *Autonomía. "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley."*

- *Descentralización. "La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento."*

- *Integración. "Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado."*

- *Regionalización. "El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y*

de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional."

- *Sostenibilidad. "El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población*

- *Participación. "La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial."*

- *Solidaridad y equidad territorial. "Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población."*

- *Diversidad. "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*

- *Gradualidad y flexibilidad. "El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión. En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen."*

- *Prospectiva. "El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida."*

- *Paz y convivencia. "El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado."*

- *Asociatividad. "El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes*

- *Responsabilidad y transparencia. "Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos."*

- *Equidad social y equilibrio territorial. "La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial."*

- *Economía y buen gobierno. "La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento. La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley."*

- *Multietnicidad. "Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales."*

El municipio como entidad que planea, reglamenta y controla los usos del suelo y adopta el modelo de ocupación a través de planes de ordenamiento territorial.

La Constitución Política de Colombia establece la autonomía territorial para ordenar su territorio de acuerdo con el artículo 311.

> ***Artículo 311.*** *Al municipio como entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

En esta misma línea, la Ley 388 de 1993 ratifica la autonomía territorial como principio para planear, reglamentar y controlar los usos del suelo, preservar el medio ambiente y adoptar modelos de ocupación a través de planes de ordenamiento territorial;

> ***Artículo 9º.-*** *Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.*

Es necesario precisar que a partir de la expedición del Decreto 216 de 2003 el cual ordena la fusión de los Ministerios del Medio Ambiente y Desarrollo, transfiriendo las funciones de regulación del uso del suelo y del ordenamiento territorial y de regulación y promoción del manejo integral del agua y el saneamiento básico, así como de promoción de vivienda y de desarrollo urbano, que ejercía el Ministerio de Desarrollo, al del Medio Ambiente, al nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Vinculación entre el ordenamiento del territorio y la planeación del desarrollo.

El ordenamiento territorial es una política de largo plazo que busca integrar y conciliar ordenamiento con desarrollo.

El plan de ordenamiento territorial es el instrumento establecido para que los municipios ordenen su territorio, el cual está definido en la Ley 388 de 1999 de la siguiente manera:

> ***Artículo 9º.-*** *Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de*

objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

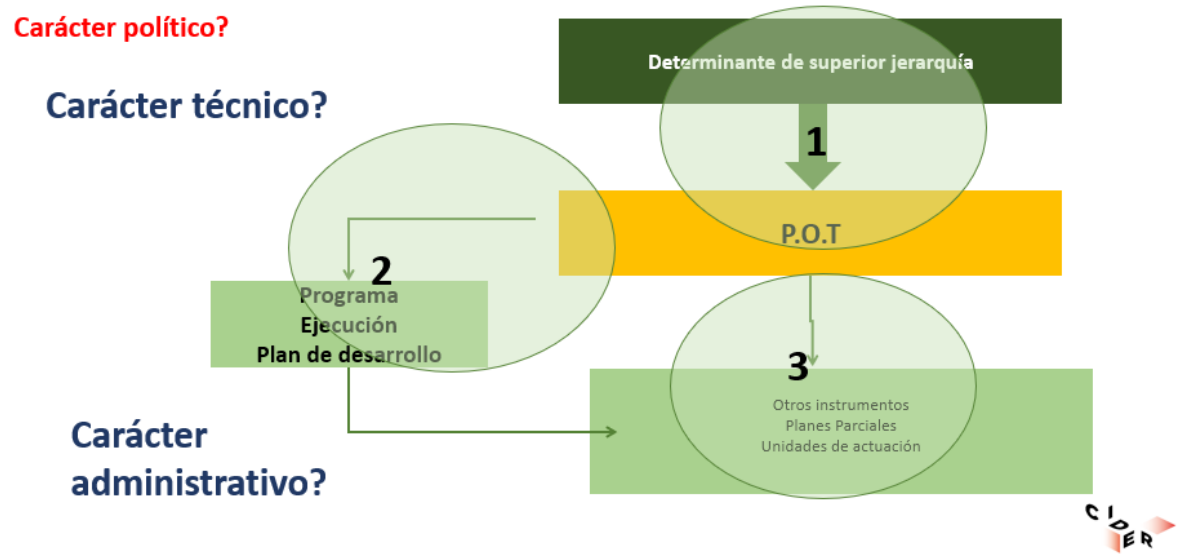
La importancia de la vinculación o diálogo entre los POT y los planes de desarrollo está consagrada en el art. 21 de la Ley 388 de la siguiente manera:

Artículo 21º.- *Armonía con el plan de desarrollo del municipio. El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.*

El instrumento que concreta esta la articulación es la figura del programa de ejecución. Este mecanismo, es definido en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997 en los siguientes términos: "El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos".15 [...] se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.

El ordenamiento del territorio supone la adopción de decisiones de tipo político administrativo y de planeación física por parte de las entidades territoriales. La siguiente gráfica ilustra la complejidad de los procesos de toma de decisiones en el ordenamiento territorial:

[15] Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento.



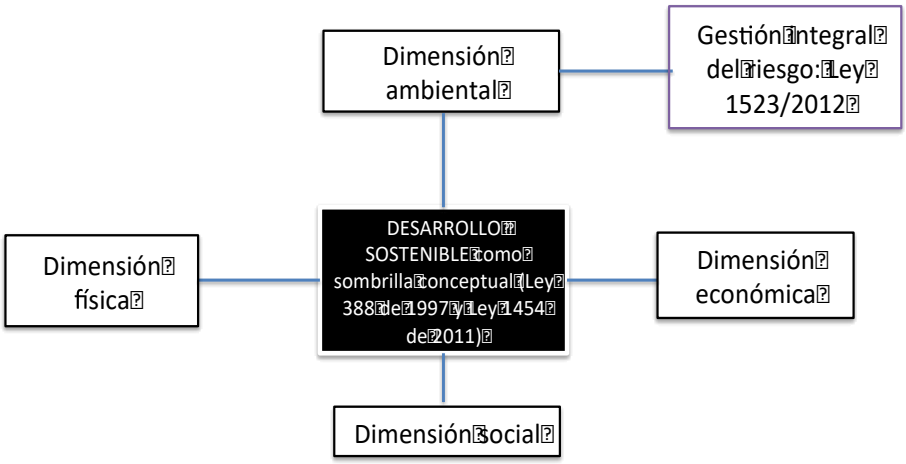
Fuente: Clemencia Escallon. Clase de Ordenamiento territorial, CIDER, 2015.

De otra parte, la definición del concepto de ordenamiento del territorio, así como la revisión de los principios contenidos en la Ley 388 de 1997 y en la LOOT evidencian una apuesta teórica en la normatividad colombiana que ha estado presente en los principales debates internacionales sobre la planeación urbana y es la noción de desarrollo sostenible. En la versión más reciente de esta categoría, se señala que el desarrollo debe articular la dimensión física con la social, la económica y la ambiental[16].

Para el caso de la normatividad colombiana, la siguiente gráfica ilustra la forma de articulación de estas dimensiones, identificando también el "lugar" del componente de gestión del riesgo en esta conceptualización, dado que conforme a la Ley 1523 de 2012 esta variable constituye una determinante ambiental (Memoria Justificativa. Cider 2015):

[16] Sobre *ciudades sostenibles* véase Campbell, Scott. "Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development", Campbell, Scott; Fainstein, Susan (ed). *Readings in Planning Theory,* 2nd ed. Oxford, Blackwell Publishing, 2003, pp. 435-458.

La sombrilla conceptual en las políticas de ordenamiento del territorio

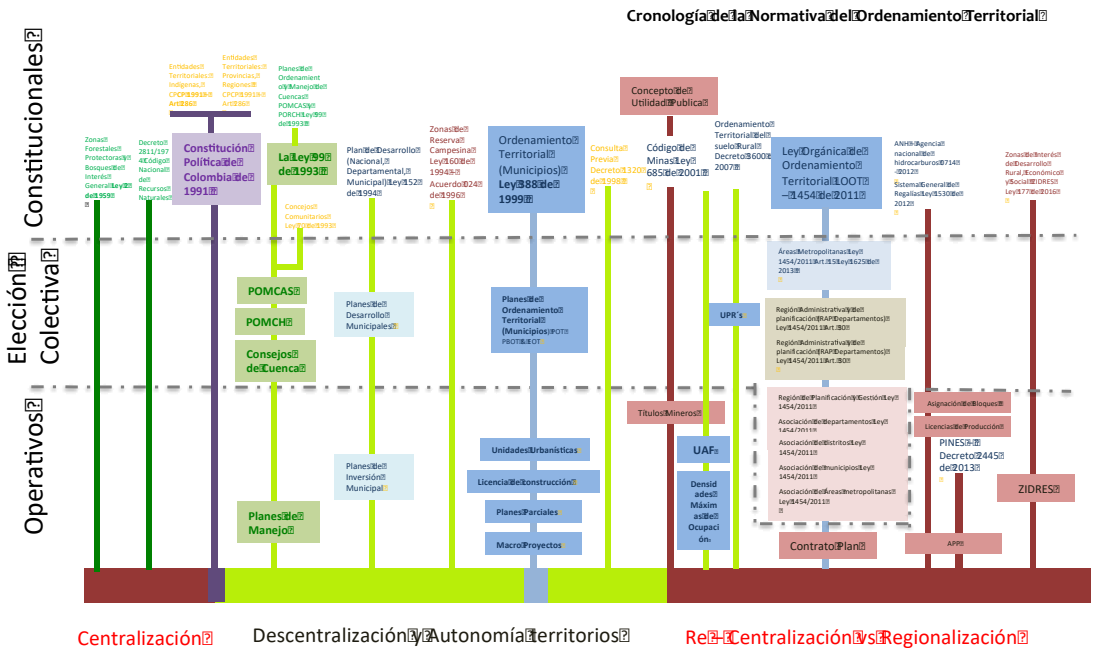


Fuente: Centro interdisciplinario de estudios sobre desarrollo (CIDER) (2015). Documento de Memoria justificativa del plan básico de ordenamiento territorial de Acacias; Bogotá. Colombia.

Trayectoria del marco normativo del ordenamiento territorial: recentralización vrs esfuerzos de integración regional.

El análisis de la cronología del marco normativo general del ordenamiento territorial municipal permite, no solo, precisar los conceptos generales, los requerimientos, el marco general de principios que orientan la planificación del desarrollo territorial en Colombia, los determinantes normativos; sino identificar los diferentes periodos de descentralización y recentralización en las últimas dos décadas en el país.

En la siguiente grafica de cronología de la normatividad del Ordenamiento territorial se presenta la trayectoria de las reglas institucionales y políticas que definen el ordenamiento territorial en Colombia. El análisis se hace bajo la clasificación de las reglas que hace Ostrom en: reglas constitucionales (definen restricciones, derechos e incentivos), reglas de elección colectiva y reglas operativas.



Fuente: Hernandez A, Molina C, Muñoz D. Clase Administracion del Desarrollo. CIDER 2016

Tal y como se evidencia en la gráfica, la trayectoria institucional del marco normativo del ordenamiento territorial permite identificar dos períodos a partir de la constitución de 1991:

- Un primer periodo, que va de la constitución de 1991 hasta la expedición del código de minas en el 2001. Este periodo se caracteriza por normas y reglas que fortalecen el *proceso de descentralización y la autonomía territorial*; entre las más importantes la ley 99 de 1993, la ley 70 de 1993, la ley 160 de 1994, el decreto 1777 de 1996 y la ley 388 de 1997; que fortalecen la descentralización, la participación ciudadana y la gobernanza territorial; y el el ordenamiento del territorio con un fuerte contenido de conservación de la biodiversidad, el reconocimiento de territorios indígenas y la propiedad colectiva de comunidades negras, la creación de zonas de reserva campesina.
- Un segundo periodo, que va desde la expedición del código de minas en el año 2001 hasta la actualidad, y se caracteriza; por un lado, por normas y políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial que recentralizan las decisiones en el nivel nacional y establecen restricciones a la autonomía territorial; y, por otro lado, por normas y reglas que fortalecen los procesos de integración y asociatividad a nivel territorial.

Reglas que fortalecen la tendencia de recentralización.

En esta subsección, se presenta las normas y políticas que fortalecen los procesos de centralización. En la gráfica se pueden identificar tres tipos de reglas y arreglos institucionales que refuerzan el *proceso de recentralización*.

La primera regla es el Código de Minas (Ley 685 de 2001) el cual promueve la exploración y la explotación de los recursos mineros, declara de utilidad pública e interés social la industria minera y centraliza la toma de decisiones relacionadas con la explotación minera. El Código de minas definió artículos que establecen restricciones a la autonomía de los municipios para ordenar su territorio y fijan restricciones a la producción de hidrocarburos y actividades extractivas. El artículo 37 prohíbe a las autoridades regionales, seccionales o locales establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería:

> *ARTÍCULO 37. PROHIBICIÓN LEGAL. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.*

De esta forma, ninguna autoridad territorial podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

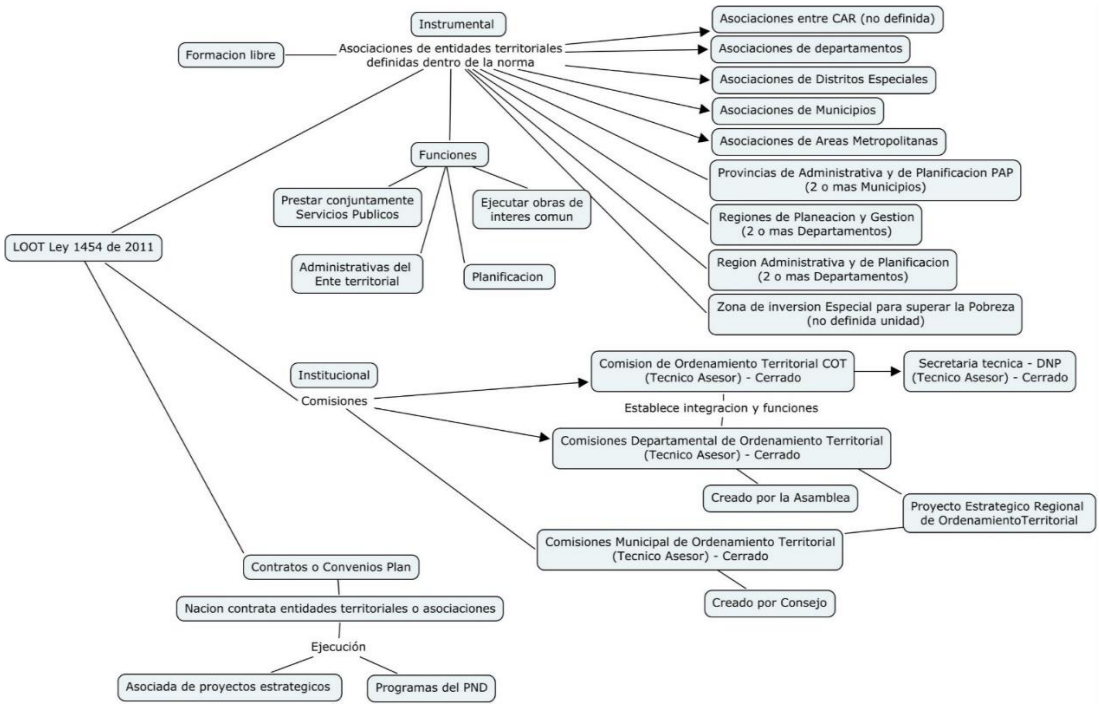
Bajo el nuevo arreglo institucional establecido por el Código de Minas la minería entra en conflicto con el ordenamiento del territorial y ambiental por diversas razones: En primer lugar, en el momento que se otorgan los títulos mineros y las licencias de exploración y explotación por parte del Ministerio de Minas a nivel central, se produce una tensión entre el otorgamiento de estas y los instrumentos de ordenamiento y gestión ambiental en manos de las autoridades regionales (corporaciones autónomas) y locales (alcaldías). Los instrumentos de planeación y de gestión ambiental a nivel territorial como los planes de manejo de áreas protegidas, los planes de ordenamiento y manejo de cuencas (POMCAS), los planes estratégicos de macrocuencas hidrográficas, los planes de ordenamiento territorial, entre otros, pierden efectividad, en tanto que los títulos y licencias de exploración y de explotación definen en la practica el desarrollo del territorio y prevalecen sobre dichos instrumentos de planeación territorial. En segundo lugar, la normatividad minera

ha establecido claramente la prohibición a los municipios para establecer zonas exentas de actividad minera (Art 37 del Código de Minas)[17].

La segunda regla institucional que refuerza procesos de centralización es la ley 1454 del 2011 de ordenamiento territorial. Esta ley a pesar de reconocer el principio de descentralización y promover la asociatividad territorial, es una ley que refuerza el centralismo por dos razones: la primera, otorga mayores competencias a la Nación y al departamento frente a las dadas a los municipios y a las figuras asociativas (artículo 29); la segunda, no crea entidades territoriales autónomas y no establece mecanismos de financiación propia de las figuras de asociatividad territorial. La ley propone esquemas asociativos entre las entidades territoriales, pero no modifica la estructura territorial actual (departamentos, distritos y municipios). Si bien promueve los esquemas asociativos entre las entidades territoriales no les asigna competencias, ni recursos específicos propios quedando supeditadas a la rigidez de la estructura municipal y departamental y la voluntad política del gobernante de turno.

Como se observa en la gráfica los esquemas asociativos territoriales propuestos por la ley son los siguientes: las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios (art 11). El tipo de regionalismo que incentiva la ley es el de creación de procesos de asociatividad administrativa y de coordinación entre municipios y departamentos para ejecutar obras de interés común, prestar conjuntamente servicios públicos e impulsar procesos de planificación como se puede ver en la siguiente grafica de los componentes de la ley de ordenamiento territorial Ley 1454 del 2011.

[17] Es indudable que en un escenario de este tipo se evidencian tensiones entre el principio de Estado Unitario, por un lado, y el principio de autonomía territorial, por el otro, las cuales fueron abordadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014, mediante la cual se examinó la constitucionalidad del art. 37 del Código de Minas (Ley 685 de 2001). La Corte señaló que este artículo es constitucional, "siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades". Lo anterior significa entonces que, en los procesos de autorización de la actividad minera, e incluso petrolera, la Nación deberá convocar a las autoridades municipales con el fin de que participen e incidan en las condiciones de explotación y producción de recursos naturales asociados a estas actividades en particular, como manifestación del principio de coordinación.



Fuente: elaboración propia.

La ley establece como mecanismos de financiación de proyectos estratégicos de desarrollo territorial los contratos o convenios plan. De acuerdo con la LOOT los contratos plan son "la facultad de la Nación para contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial" (Ley 1454, 2011, art. 18). Se trata de contratos que se celebran entre la nación y los departamentos y municipios y en los cuales se establecen los aportes y las fuentes de financiación. De esta forma, las figuras de asociatividad no cuentan con recursos propios y esta sujetas a la firma de contratos plan, a las transferencias de la nación y a los recursos de regalías, lo que implica su dependencia política, institucional y administrativa de las entidades territoriales existentes y del gobierno nacional. Los procesos de creación de figuras asociativas no han implicado un traspaso de facultades del régimen fiscal de los departamentos a estas nuevas figuras y tampoco la creación de un nuevo régimen fiscal para las regiones como entidades territoriales

Un tercer factor de recentralización se puede observar en los decretos relacionados con los proyectos de interés nacional. En esta dirección, el decreto 2201 de 2003 limita la autonomía territorial en la medida en

que establece en su Artículo 2 que los planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades a los que se refiere el artículo primero del decreto, además re-centraliza la toma de decisiones en la medida en que el Artículo 3 establece que los municipios únicamente serán informados sobre el proyecto a desarrollar a fin de ajustar sus Planes de Ordenamiento Territorial y por tanto no participarán en la toma de decisiones. De otro lado, el decreto 1232 del 2020 establece que los municipios mediante sus planes de ordenamiento territorial no pueden oponerse a los proyectos, obras, actividades de utilidad pública e interés nacional impulsados e implementadas por el gobierno nacional (art 2.2.2.1.2.5.2.)

En este contexto, los determinantes de carácter sectorial del ordenamiento territorial han implicado el refuerzo de los procesos de recentralización. En el OT existen determinantes normativas de superior jerarquía que deben ser tenidas en cuenta en la elaboración de los POT por parte de los municipios y distritos (Rimisp-CIDER 2017). La última década se caracteriza por la formulación de decretos reglamentarios y leyes sectoriales que asocian las determinantes de superior jerarquía con hechos, proyectos, obras o actividades, que sean considerados de utilidad pública e interés social, y que deben ser reconocidos e incorporados por los municipios y distritos en el OT, ante los cuales los planes de ordenamiento municipal no podrán ser oponibles, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 del Decreto 2201. En esta concepción de la norma, las determinantes adquieren una perspectiva diferente y pueden definirse como el "conjunto de asuntos estratégicos que desde el orden nacional se imponen a los municipios, incluso frente a sus decisiones de ordenamiento, convirtiéndose en obligatorios y oponibles a estas entidades territoriales (UPRA, 2015a, pág. 64)".

Finalmente, otro factor que consolida el proceso de recentralización son los planes de desarrollo nacionales. Una evidencia de estos es el Plan Nacional de desarrollo 2014-2018 que impulso un proceso de reestructuración de las regiones del país. Los planes de desarrollo nacionales tienen incidencia en la distribución de competencias y recursos en torno a la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial de los departamentos que conforman las diferentes regiones del país (Caribe, Eje Cafetero, Centro oriente, Pacifico, Llanos, y Centro Sur donde se encuentra la Amazonia). Las partidas presupuestales establecidas en los planes de desarrollo nacionales para las diferentes regiones se giran mediante el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalias (SGR) y el conjunto de fondos creados a nivel nacional

lo que obliga a los municipios de dichas regiones a acogerse a los objetivos y directrices de programas nacionales para lograr conseguir recursos.

Relación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Si ordenar el territorio permite excluir conexiones con prácticas poco beneficiosas e incluir prácticas que conlleven a un mejoramiento de la vida de sus habitantes, este tiene mucho que ver con el desarrollo. Para excluir estas prácticas, el ordenamiento define los distintos usos que se le puede dar al suelo, en distintos lugares pertenecientes a un territorio. De esta manera, cuando un área es designada como área de protección ambiental, esta logra jurídicamente desconectarse de las prácticas extractivas que amenazan la biodiversidad de este lugar y fomenta la conexión con prácticas beneficiosas para el medio ambiente. Si otro lugar de este territorio es declarado como zona de desarrollo agrícola, en este lugar preponderaran las conexiones con prácticas de explotación agrícola. Si estas prácticas están ligadas al desarrollo sostenible fuerte e inclusivo, es posible que estas prácticas logren aumentar la capacidad del territorio de generar seguridad alimentaria y económica, sin necesidad de afectar de manera fuerte el ecosistema. De esta manera, esta área de explotación agrícola será una herramienta para el desarrollo.

Así mismo, si el ordenamiento tiene en cuenta que los lugares y espacios están interconectados, este será capaz de crear una designación de usos de suelo que tenga en cuenta como estos se relacionan los unos con los otros, y cómo entre todos configurarán jurídicamente lo que es un territorio. Y al mismo tiempo, esto permite tener en cuenta cómo esta distribución está conectada con la calidad de vida y cómo puede crear formas diferentes de conectarse con el territorio. Por ejemplo, el designar un área de protección, pero que al mismo tiempo sea de uso turístico puede traer un beneficio económico; pero también puede cambiar las dinámicas en las que los habitantes de un territorio se relacionan con esta área. Podría pasar que esta se convirtiera en un generador de empleo, pero si esta está alejada de los centros poblados y asentamientos humanos, se aumentará el tránsito de personas hacia esta área. Si el ordenamiento territorial no tiene en cuenta este aumento de tránsito, habrá dificultades de transporte que impactarán la vida de los trabajadores hacia este polo de trabajo. Si no hay buenas vías, el transporte será lento, lo que aumentará el combustible necesario para los desplazamientos y las emisiones de CO_2 que estos producen. Así mismo, si las reglas del ordenamiento no son claras, puede que se generen asentamientos humanos o actividades industriales cerca

del área protegida, que pueden afectar gravemente el ecosistema que se intenta proteger. Si, por el contrario, el ordenamiento se hace teniendo en cuenta esta racionalidad es posible definir vías y medios de transporte con bajo impacto sobre la vida y el ecosistema, y permitir prácticas industriales y de vivienda que no afecten el área protegida. En este sentido el Ordenamiento Territorial permite a los actores fomentar prácticas que conlleven a la justicia ambiental. Impedir que el suelo se use de una manera determinada, y promover su uso de otras, puede conllevar a que los territorios sean pensados por los distintos actores de maneras sostenibles, lo que a su vez genera relaciones éticas y justas con el territorio.

Pero debido a que los territorios están interconectados los unos con los otros, la planeación territorial municipal por sí sola no es capaz de generar cambios hacia el desarrollo sostenible fuerte e inclusivo. De nada sirve que un municipio declare un área de protección ambiental, si la jurisdicción vecina designa el área circundante como zona de explotación minera. Es poco fructífero que un municipio declare áreas de expansión urbana, si estas colindan con una jurisdicción que ha designado esta área como área para la industria pesada o la agricultura. Los usos que se le dan al suelo están interconectados y se afectan los unos a los otros. De ahí la importancia de las articulaciones regionales en la ordenación territorial. El ordenamiento territorial no puede ser entonces, un fraccionamiento del suelo que lo convierta en una colcha de retazos. Por el contrario, este debe ser ordenado de manera holística, teniendo en cuenta las diferentes conexiones ecológicas y culturales entre las distintas áreas. De esta forma se puede lograr la inclusión y la sostenibilidad de una región y un territorio.

Capítulo 3. Dieciséis razones para el planeamiento territorial y rural dirigido para autoridades locales en el Putumayo.

En las siguientes líneas se presentan 16 razones para el ordenamiento territorial y la planeación planeamiento territorial y rural dentro del marco de desarrollo sostenible en el departamento de Putumayo.

1. Las regiones prósperas son aquella que logran construir un marco de referencia colectivo y procesos de gobernanza colaborativa.

Lograr una transformación hacia un mejoramiento de la calidad de vida, la prosperidad y la equidad requiere de grandes esfuerzos y no es algo que suceda de manera espontánea. Las regiones prósperas tienen una visión, construida colectivamente, y una planificación que se sigue de manera ordenada dentro de marcos para el desarrollo sostenible. Un marco para el desarrollo sostenible no consiste en comandar y controlar, sino en anticiparse a las necesidades, coordinar esfuerzos y encontrar el camino hacia los objetivos que todos puedan seguir.

En este sentido se requiere un gran esfuerzo colectivo para transformar la región de manera que se generen políticas de desarrollo sostenible e inclusivo, que lleven al mejoramiento de la calidad de vida y la reducción de las inequidades. Las comunidades, instituciones y otros sectores deben ponerse de acuerdo para construir una visión compartida de lo que es la región y hacia donde debe esta avanzar. Si esta visión no se construye colectivamente, esta no es inclusiva, y por tanto no será capaz de coordinar esfuerzos, priorizar acciones y encontrar el camino hacia los objetivos regionales.

Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta que los territorios están interconectados, una visión colectiva de la región permite que los diferentes territorios puedan actuar de manera conjunta, teniendo en cuenta su interconectividad. Tener en cuenta esta interconectividad les permite tener información holística y compleja, sobre la geografía, la historia y la cultura local. Esto habilita a los territorios para estar preparados para los retos que vienen en el futuro, y gestionar los riesgos de manera colectiva y coordinada, lo que les pone en una posición de ventaja.

En este contexto un primer reto para construir marcos de referencia colectivos o visiones compartidas de desarrollo territorial es reconocer las restricciones políticas e institucionales que enfrenta la planeación territorial y generar acuerdos políticos, innovaciones institucionales y procesos de acción colectiva orientadas a dar solución a las mismas. Se pueden identificar 5 tipos de restricciones políticas e institucionales a los procesos de construcción colectiva de visiones de ordenamiento y desarrollo territorial (Hernandez 2020):

a) restricciones relacionadas con el *diseño institucional.*

Una primera restricción se deriva de los diseños institucionales y es la relacionada con *la ausencia de definiciones legales claras* en materia de financiación y funciones de las figuras y esquemas asociativos. En esta dirección la ley 1454 del 2011, a pesar de promover esquemas asociativos territoriales no les asigna competencias específicas, ni recursos y fuentes de financiación propias y quedan supeditadas a la rigidez de las estructuras municipales y departamentales. Las diferentes formas asociativas se financian con presupuesto municipal y departamental, o con regalías. Los aportes de los asociados no respaldan o no son suficientes para respaldar los proyectos de inversión. Un rasgo del marco legal que promueve los mecanismos y esquemas de asociación, cooperación y coordinación intermunicipal es *la ausencia de definiciones legales claras* sobre las competencias y facultades de los departamentos, de los municipios y las provincias en los esquemas asociativos que impulsan o promueven.

b) restricciones relacionadas con las asimetrías de poder, la presencia de actores políticos e institucionales en disputa y conflictos de visiones en torno al ordenamiento territorial.

Una segunda restricción está relacionada con la distribución del poder en los territorios. Los procesos de planeación territorial se realizan en un contexto político caracterizado por la confluencia de distintos actores estatales y no estatales con profundas asimetrías de poder y desiguales capacidades para influir en las políticas territoriales. Si bien, un rasgo de la historia de la interacción de estos actores ha sido el conflicto y la confrontación, también existe una tradición de procesos de interacción basadas en dinámicas de cooperación. Algunos de los principales actores del territorio han sido: las comunidades indígenas, el sector privado (ganaderos, Ecopetrol, empresas mineras) el estado (entidades del nivel nacional, gobernaciones y alcaldías corporaciones autónomas), campesinos, actores armados ilegales (guerrillas, paramilitares), agencias de cooperación internacional, universidades, entre otros.

En este contexto, la planeación y el ordenamiento del territorio es un elemento fundamental para contribuir a la reducción de las asimetrías del poder y para avanzar en la construcción de gobernanza interactiva y colaborativa como condición para la sostenibilidad de los territorios. En este escenarios el reto de las políticas y procesos de planeación territorial se orienta en tres direcciones: i) conciliar las visiones locales, regionales y nacionales en un proceso de ordenamiento territorial con un enfoque territorial, contribuyendo de esta manera a reconfigurar las relaciones entre el Estado y las comunidades; ii) crear espacios formales e informales de participación, de cogestion, de colaboración y deliberación que permitan el dialogo intercultural, multinivel, y que este en capacidad de transformar los esquemas de gobernanza corporativa, clientelar, tecnocrática o privada que excluye a los actores del territorio o que impide la gobernanza colaborativa y de disputar las decisiones del gobierno nacional, de actores económicos externos, de actores de la guerra y de dinámicas de concentración y apropiación del territorio; iii) garantizar el reconocimiento institucional y el protagonismo de las formas de organización y gobierno comunitario existente en los territorios y generar espacios de dialogo y de negociación con las autoridades y agencias departamentales, regionales y nacionales del estado.

c) restricciones relacionadas con la fragmentación institucional en el departamento que constituyen un obstáculo a la construcción de visiones colectivas de desarrollo territorial.

En la escala territorial y regional se evidencia las restricciones que se plantean para las áreas metropolitanas. De acuerdo con el "argumento metropolitano" la *fragmentación político-administrativa* genera una *estructura de incentivos* que motiva tanto a los funcionarios electos como a los designados a no cooperar ni coordinarse con las autoridades de otras jurisdicciones amplificando la dimensión de los problemas sociales y de política pública, situación que genera la ausencia de una perspectiva regional o metropolitana (Graizbord, 1991 y 2002). Este tipo de restricciones están presentes en la escala regional y departamental y se convierten en un obstáculo a la construcción de visiones compartidas y para la consolidación de procesos de autogestión y cogestion del territorio. Esta fragmentación *genera problemas* como la falta de coordinación, el debilitamiento de las formas de gobierno territorial y local, la ineficiencia en la provisión de servicios, el desaprovechamiento de potenciales economías de escala y la inequidad en la provisión de servicios públicos.

La fragmentación institucional derivada de la estructura político-administrativa implica el desconocimiento las formas de gobierno sobre el territorio y los bienes comunes que son impulsadas por comunidades étnicas, organizaciones y movimientos campesinos e instituciones locales. Se convierte entonces en una restricción y en ocasiones en una amenaza de los sistemas propios de gobernanza territorial. El reto de la planeación territorial es contrarrestar las lógicas de fragmentación institucional y gobernanza con lógica de consolidación de los sistemas propios de gobernanza territorial y generar puentes con las institucionalidad departamental y regional.

d) restricciones derivadas del predominio de políticas públicas nacionales sectoriales que no integran el ordenamiento ambiental del territorio ni fortalecen una perspectiva territorial del desarrollo.

Una restricción de la planeación con enfoque territorial se deriva de la ausencia de una política nacional de OT y el predominio de las políticas sectoriales del nivel nacional. Las autoridades de los sectores minero energético, vivienda, infraestructura, han establecido instrumentos como títulos mineros, bloques de explotación y exploración petrolera, grandes proyectos de infraestructura, proyectos de vivienda, desde el nivel central, que en muchos casos no tienen en cuenta las disposiciones de ordenamiento ambiental y se superponen a las disposiciones de las autoridades ambientales regionales relacionadas con áreas protegidas, ecosistemas estratégicos como páramos, humedales, zonas de recarga hídrica, entre otras, y que pueden deteriorar la calidad de los recursos naturales como el agua, el suelo, la biodiversidad, el aire y el paisaje, afectando a los habitantes de esas regiones (Cabrera et al., 2013). Así mismo, las decisiones sectoriales se superponen con las disposiciones de ordenamiento territorial, sin que su aplicación atienda a una visión integral y estratégica del territorio, plasmada en los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios, en planes de vida de las comunidades, en agendas territoriales de los movimientos sociales y pobladores locales.

En este contexto, se puede señalar que la imposición de políticas sectoriales en la medida que desconocen la diversidad de opciones de desarrollo a nivel territorial y a los actores del territorio representan un obstáculo a los procesos de construcción de visiones colectivas de ordenamiento territorial. El reto de la planeación territorial es consolidar las agendas que se construyen desde el territorio y generar contrapeso.

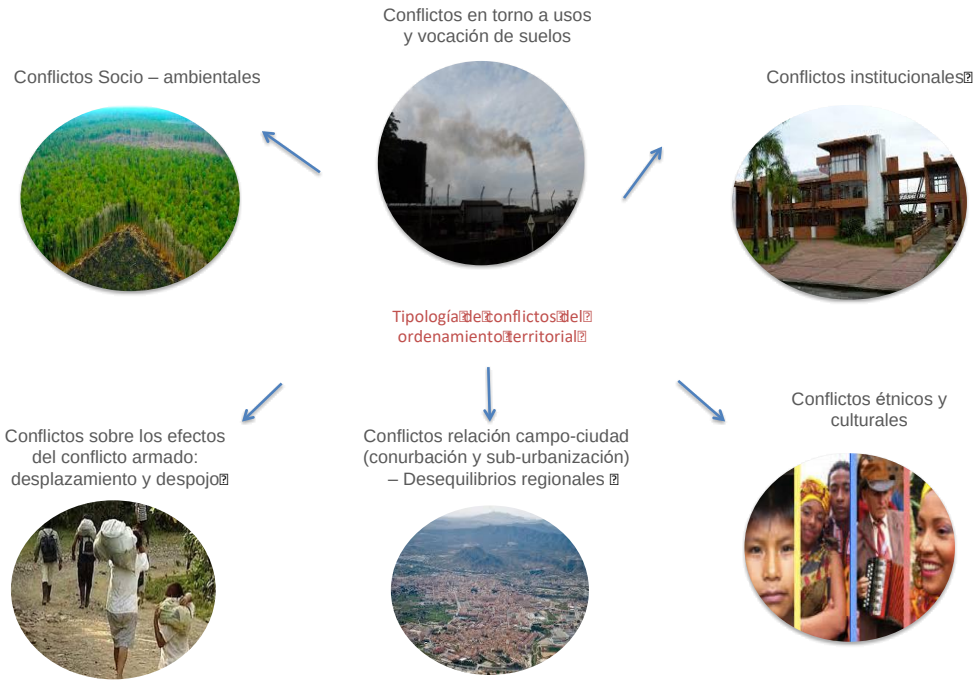
e) restricciones asociadas a la fragilidad institucional a nivel municipal y débil capacidad administrativa y financiera de los municipios.

La debilidad y fragilidad administrativa, financiera e institucional (capacidad de construir procesos de acción colectiva territorial) es un factor fundamental que incide en la poca efectividad de los procesos de asociatividad municipal a nivel regional en Colombia. Y constituye una restricción más para la consolidación en el plano regional y departamental de figuras y esquemas asociativos estables y permanentes.

Finalmente, hay que señalar que el reto de la planeación territorial es construir procesos de gobernanza democrática, asociativa y colaborativa entre diferentes actores (comunitarios, estatales, privados) locales, departamentales, regionales y nacionales con el fin de articular la diversidad de mecanismos formales e informales de toma de decisiones para alcanzar objetivos colectivos y trazar caminos para resolver conflictos.

2. La planeación y el ordenamiento territorial es una herramienta para orientar la resolución de conflictos territoriales.

Una segunda razón para impulsar procesos de planeación con enfoque territorial es el reto de utilizar los diferentes instrumentos de planeación territorial como herramientas para gestionar, regular y resolver conflictos del ordenamiento territorial. De acuerdo con Hernández, Molina y Duque (2016) los conflictos relacionados con el ordenamiento territorial se agrupan dentro de las siguientes tipologías señaladas en la gráfica:



Fuente: Hernández, Molina y Duque (2016)

Conflictos socioambientales.

Los conflictos socioambientales son el resultado de una serie de fenómenos y procesos que profundizan la presión sobre los ecosistemas, agudizan disputas por el acceso a recursos naturales (suelo y recursos hídricos), incrementan la contaminación, impulsan procesos de despojo de tierra y profundizan enfrentamientos entre agentes económicos y sociales. Algunos de estos fenómenos son: a) la expansión de obras de infraestructura (vías, puertos, embalses, entre otros), b) la explotación indiscriminada de recursos no renovables, c) la ampliación de las fronteras de colonización y urbanización, d) la expansión de la frontera económica por cuenta de actividades agroindustriales o economías ilícitas en algunas partes del país, el crecimiento demográfico.

Conflictos por uso y vocación del suelo.

Otro tipo de conflictos que se presentan en el territorio son los que están relacionados con las características físico-bióticas del suelo que determinan su vocación y usos recomendados, frente al uso actual (Peña, 2008). Desde esta perspectiva, se pueden identificar dos tipos de conflictos de uso del suelo según el IGAC: los relacionados con la subutilización y la sobre utilización. Entre los conflictos por sobreutilización se destacan los asociados por: a) actividades agropecuarias en zonas con vocación de conservación (páramos,

humedales, entre otros); b) actividades extractivas en zonas de paramos; c) usos agropecuarios en áreas pantanosas; d) usos mineros en ríos, páramos, ciénagas o en tierras con un alto potencial para la agricultura; e) conflictos por obras civiles y urbanas en zonas como humedales, cuerpos de agua, pantanos o suelos agrícolas por excelencia; y f) actividades ganaderas en tierras con alto potencial para la agricultura (IGAC, 2012, pág. 185). Los conflictos del uso del suelo rural y su uso ineficiente están, también, vinculados con situaciones y problemáticas del sector rural como las siguientes: concentración y fraccionamiento de la propiedad, informalidad en la tenencia y de las transacciones, debilidad en los procesos de planificación del uso del suelo para actividades agropecuarias, expansión de grupos armados, entre otros (Secretaria Técnica COT Nacional. DNP 2016).

Conflictos institucionales.

Como ya se señaló las normas y la trayectoria institucional del ordenamiento territorial y de las políticas sectoriales son una fuente de conflictos y tensiones institucionales en el territorio. Algunos de estos son los siguientes: a) tensiones entre normas de ordenamiento territorial y normas de carácter sectorial, en detrimento de la autonomía territorial; b) desarticulación y superposición entre las competencias de las entidades sectoriales sobre las autoridades ambientales regionales; c) superposiciones de normas sectoriales sobre determinantes ambientales y normas de ordenamiento territorial.

En la siguiente grafica se presentan las diferentes perspectivas de ordenamiento territorial de carácter sectorial y territorial presentes en el territorio nacional y departamental:

Fuente: Hernández, Molina y Duque (2016)

Estas perspectivas influyen en la configuración del territorio: la perspectiva del *ordenamiento minero-energético*, la perspectiva del *ordenamiento ambiental*, la del *ordenamiento territorial agropecuario*, la de los planes estratégicos de *infraestructuras o equipamientos;* la de *propiedad colectiva ley 70 y resguardos*, la de *protección del patrimonio*, la de *planes de saneamiento y servicios públicos*, la de *los acuerdos de la habana.*

Dado la presencia de un modelo extractivista de desarrollo del país se puede afirmar que un rasgo de los conflictos institucionales a nivel departamental es el predominio de las políticas y normas sectoriales sobre las normas de ordenamiento territorial y la tendencia a la agudización de los conflictos. El reto de la planeación territorial es trazar caminos de gobernanza para la solución a estos conflictos.

Conflictos étnicos y multiculturales.

Estos conflictos se explican por la falta de reconocimiento de los territorios y derechos colectivos de las poblaciones indígenas y afrodescendientes en los territorios. Más del 30% del territorio nacional pertenece a comunidades afrodescendientes y resguardos indígenas (INCODER, 2013). En "Colombia 55 millones de hectáreas de los 114 millones que constituyen la extensión del país son bosques naturales, y que entre el 46 y el 62% de estos bosques (más o menos 28 millones de hectáreas) son territorios colectivos de las comunidades indígenas y negras, localizados en ecosistemas frágiles como los del Chocó Biogeográfico y la Amazonía colombiana, donde se encuentra el 10% de la biodiversidad del planeta…"[18]

Esto genera un gran reto para un país donde, si bien, "la norma garantiza la autodeterminación de los grupos étnicos y exige el respeto a sus cosmovisiones; aún no se ha logrado la construcción de modelos de desarrollo, ordenamiento y planeación territorial donde tengan cabida las visiones de los grupos étnicos (DNP 2016:17)". El ejercicio de la garantía a sus derechos es visto como un obstáculo y no como una oportunidad para el desarrollo. En este sentido en materia de ordenamiento territorial, falta avanzar en la comprensión y el reconocimiento de las visiones, concepciones, trayectorias, principios de organización territorial y la noción de lo público que tienen las comunidades indígenas.

Las actividades, proyectos y visiones de desarrollo que chocan con los territorios indígenas son, entre otras, las siguientes: los derivados de la ampliación de la frontera agrícola mediante la colonización; los derivados del desconocimiento de sus consmoviciones en relación con la administración de sus tierras; los

[18] Documento "Contribución al análisis de la problemática en el resguardo de Matavén, Colombia: perspectivas nacionales e internacionales". Análisis Legal por la Fundación Gaia Amazonas para el Instituto de Seguridad Ambiental.

relacionados con el *irrespeto a la consulta* para la realización de proyectos de desarrollo (hidrocarburos, mineros, eléctricos, petroleros, entre otros); la vinculadas a extensiones de Empresas agrícolas y ganaderas y/o a actividades ilicitas y narcotráfico sobre territorios indígenas; los proyectos económicos y de infraestructura que se proyectan construir en espacios rurales o de frontera, reservas forestales o bosques naturales; territorio muchos de ellos habitados por poblaciones indígenas, afrocolombianas y campesinas, entre otros.

Finalmente, hay que señalar que el mecanismo de la consulta previa se ha visto afectado por tres factores: a) un modelo de desarrollo asimilacionista y desigualdad de poder económico y político entre agentes económicos y grupos indígenas; b) la presencia de un Estado débil para hacer cumplir la ley; y c) la expansión y degradación del conflicto.

Conflictos relacionados con los efectos del conflicto armado (desplazamiento y despojo) y/o con el modelo de desarrollo extractivo.

El desplazamiento y despojo relacionado conflictos se derivan de dos situaciones principalmente:

- El abandono forzado (Art. 74) definido como "[…] la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento[…]"
- El Despojo (Art. 74) definido como "[…] la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión, ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia".

Hay que señalar, sin embargo, que desde una perspectiva de ecología política el territorio es espacio de desposesión y apropiación. Como señala Harvey (2013) el territorio representa un espacio en constante transformación. Los cambios de la estructura socio-espacial están supeditados a las formas o modos del modelo de desarrollo en función del mercado mundial. Desde esta perspectiva las funciones del mercado esta relacionadas con: pugnas de intereses económicos, control de recursos estratégicos, destrucción de oposición política o económica, delimitación de espacios por sectores y actores y la estratificación socioeconómica – grupos. Los *mecanismos de despojo* pueden ser violentos, instrumentales, culturales, de mercado o inasistencia; y finalmente, la *apropiación de lo despojado* puede adquirir diferentes modalidades: legalización cooptada, legalización instrumental, legitimidad social, éxito/fracaso de iniciativas económicas y retribución de acciones.

Conflictos derivados de las relaciones campo-ciudad y el crecimiento de los procesos de conurbación y sub-urbanización.

Como señala el DNP, "la demanda por suelo urbanizable de menor costo ha llevado a la ocupación de las periferias de las cabeceras, caracterizándose por asentamientos informales, cambio en los usos del suelo para actividades industriales o comerciales y el distanciamiento de las zonas de producción agrícola de los centros de consumo (2016)".

Mecanismos de resolución de conflictos en el marco de la planeación territorial.

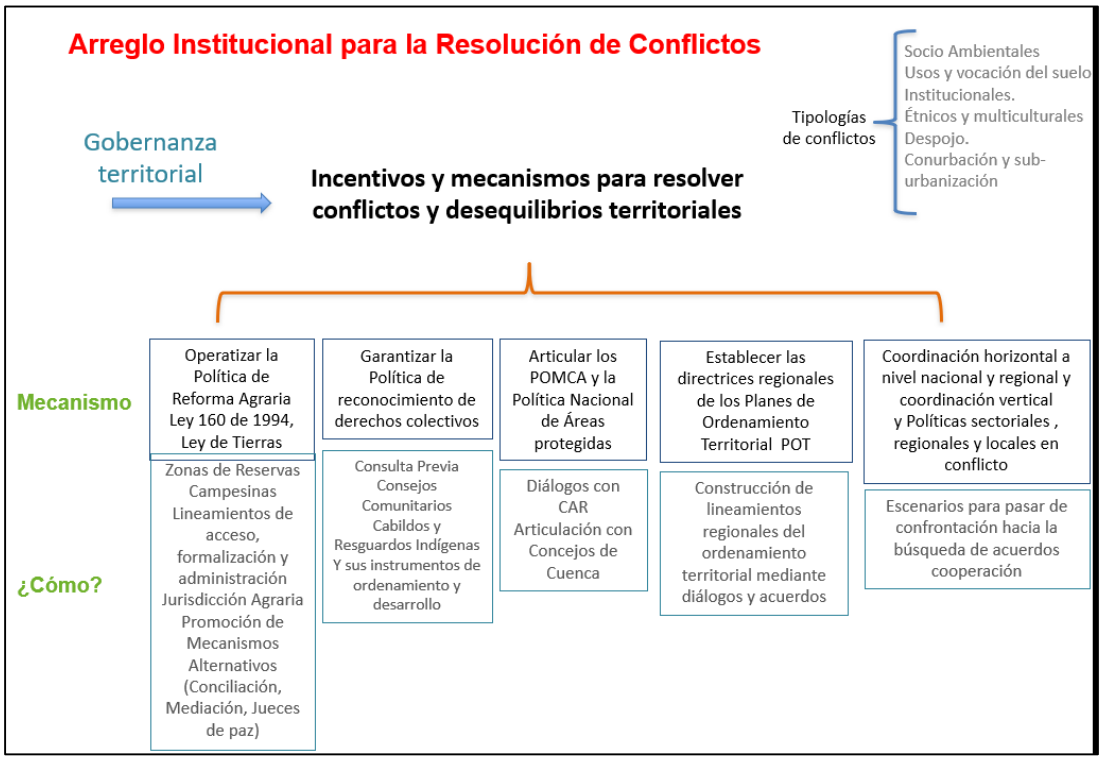
En este contexto, Hernández, Molina y Duque plantean que uno de los retos de los procesos de planeación y de la gobernanza a nivel territorial es la utilización e integración del conjunto de políticas, instrumentos, espacios, mecanismos, dispositivos, metodologías que la ley ha desarrollado para generar condiciones políticas e institucionales que generen caminos de solución a los conflictos y desequilibrios territoriales (2016).

En este campo, plantean los siguientes retos:

- Generar una coordinación horizontal a nivel nacional y regional, y una coordinación vertical entre las políticas sectoriales, regionales y locales en conflicto a través de escenarios para pasar de confrontación hacia la búsqueda de acuerdos cooperación y reconocimiento de los diferentes procesos de autogobernanza indígena y campesina, de gobernanza descentralizada de acuerdos y procesos de coproducción y de iniciativas privadas con lógicas de sostenibilidad que se vienen dando en el territorio.
- Establecer la dimensión regional de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) mediante la construcción de lineamientos regionales del ordenamiento territorial a través de diálogos y acuerdos abiertos, democráticos y colaborativos.
- Articular los POMCA y la Política Nacional de Áreas protegidas mediante diálogos con la CAR, articulación con los Concejos de Cuenca y respeto y reconocimiento de la consulta previa.
- Garantizar la Política de reconocimiento de derechos colectivos mediante Consulta Previa, diálogos con los Consejos Comunitarios, los Cabildos y los Resguardos Indígenas y sus instrumentos de ordenamiento y desarrollo

- Implementar la Política de Reforma Agraria Ley 160 de 1994, Ley de Tierras, a través de las Zonas de Reservas Campesinas, los lineamientos de acceso, formalización y administración de la tierra, así como la Jurisdicción Agraria, la promoción de Mecanismos Alternativos (Conciliación, Mediación, Jueces de paz) y fortalecer los instrumentos creados en el marco de los acuerdos de la habana como los Planes de ordenamiento con enfoque territorial y el instrumento del plan de ordenamiento social de la propiedad rural.

En la siguiente grafica se presenta algunos de estos mecanismos:



Fuente: Hernández, Molina y Duque (2016).

La implementación de estas figuras implica procesos de consolidación de una gobernanza territorial democrática y colaborativa.

3. El ordenamiento territorial ayuda a las comunidades y dirigentes a lograr un impacto, paso a paso.

Dada la magnitud de los desafíos que enfrentan las regiones y municipios, dentro del contexto de la globalización y el cambio climático, es poco probable que todas las mejoras deseadas ocurran inmediatamente. Las regiones exitosas generan impulso y momentum a través de la realización de proyectos prioritarios que estén alineados con la visión colectiva de territorio, y que esté conectada con la económica global. El planeamiento ayuda a priorizar los problemas, y atenderlos de acuerdo a los recursos disponibles. Garantizando así, que las iniciativas no sean redundantes o vayan en direcciones diferentes.

Esto es especialmente importante en un territorio tan diverso como el Putumayo, que solo puede administrarse desde la pluralidad. La autonomía de cada una de las regiones que constituyen ese territorio debe reforzarse sin perder su inter-relacionalidad, para que sus habitantes le otorguen legitimidad. Clemente Forero (2000) plantea siete puntos para aumentar la autonomía administrativa de las entidades territoriales, otorgarles autodeterminación, y de esa manera reforzar la legitimidad y la calidad del ordenamiento territorial. Los puntos que Clemente Forero propone han sido adaptados de la siguiente manera:

1.Reformar el esquema de simple delegación de la ejecución de órdenes del gobierno central, y se establezca un régimen de mayor autonomía regional que vaya más allá del sistema de regalías. En este sentido es importante que el Putumayo genere políticas fiscales y jurisdiccionales que les permitan decidir cómo gobernar la región de acuerdo a una visión colectiva y exclusiva.

2.Pero esta descentralización, por ser construida sobre una visión colectiva, debe ser inclusiva. Es decir, no debe quedar en manos de pequeños grupos de poder, sino que debe permitir que los ciudadanos del Putumayo participen activamente con gran capacidad de incidencia.

3. En el 2012 se reformó la manera en que se reparten las regalías, ayudando a que los recursos derivados de la explotación de recursos naturales sean transferidos directamente a los municipios y entidades territoriales. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para solucionar los problemas de inequidad en la repartición de los recursos económicos de la nación, y muchos de los municipios donde la población vive en pobreza no han podido o bien recibir recursos suficientes para poner en marcha sus planes de desarrollo territorial, o no han sido capaces de administrar estos recursos de manera eficiente. Para solucionar este problema, Forero (2000)

propone que los recursos no sean repartidos dependiendo de los recursos explotados, sino dependiendo de los índices de pobreza de cada municipio. Sin embargo, esto, aunque necesario, no es suficiente. Como argumentan Ramírez y Bedoya (2014), la trasferencia de regalías generan una alta dependencia de la explotación de recursos naturales y del gobierno central, lo que amenaza la sostenibilidad de las entidades territoriales. Esto lleva a que los municipios y departamentos no sean fiscalmente responsables, generando una 'pereza fiscal'. Adicionalmente, los hace vulnerables a los vaivenes del mercado y propensos a una altísima inflación.

4. Relacionado con el punto anterior, el principio de subsidiar consagrado en la Constitución de 1991, establece que: si el municipio no puede resolver o satisfacer una necesidad de servicio público, entonces el departamento entra a resolver esa necesidad y, si el departamento no puede, entonces la nación para remplazar al departamento en el cubrimiento de la necesidad social.

Este mecanismo es perverso en el sentido que genera grandes niveles de dependencia, muy a pesar de que haya municipios en donde la administración local no tiene las capacidades para diseñar obras y equipamiento, como por ejemplo un acueducto. Puede que los municipios no necesariamente deben diseñar, pues pueden contratar, pero tienen que ser ellos los que decidan con quién contratar. Se añade que si esos municipios no podían evaluar las propuestas alternativas que permiten construir ese acueducto, está bien que contraten una asesoría y/o programas de capacitación. Pero es importante que el municipio sea quien escoge a quien contratar, así este sea una entidad pública o una entidad privada.

Ese principio de subsidiaridad ha retrasado tremendamente la descentralización. Es igualmente el culpable de lo que fue la crisis fiscal. No es éste el que ha causado la crisis, es que el Estado central, apoyándose en el principio de subsidiaridad, mantuvo una gran cantidad de funciones que ya no le correspondían a él y sí a los niveles locales.

Recogiendo lo dicho en los puntos anteriores, es necesario generar más rentas locales y menos transferencias. Es decir, permitir que las localidades y los departamentos tomen decisiones sobre parte de los impuestos y, en particular, qué parte del IVA sería recaudado localmente. Esto plantea una serie desafíos técnicos, pero según Forero (2000) es posible pasar a un régimen en el cual haya menos recaudo de carácter nacional y más recaudo de carácter departamental, y podría haberlo a nivel regional y local. Con respecto a la evasión, lo que

se ha observado en varios países en donde se ha optado por reformas de este estilo, es que la evasión disminuye notablemente por el conocimiento mucho más directo, no solamente de las necesidades de los ciudadanos que pueden tener unas autoridades locales, sino también por las posibilidades de pago de los bienes de que disponen los habitantes de esa localidad (Forero, 2000). Las autoridades nacionales que recaudan el IVA tienen grandes dificultades para ejercer un control sobre ese recaudo.

I. Es necesario que las autoridades locales consulten a la ciudadanía para endeudarse y que generen procesos de veeduría ciudadana respecto a sus cupos de endeudamiento y como se usan estos recursos. Esto es importante para que los municipios y entidades regionales no adquieran deudas impagables e inversiones inviables, y para que la ciudadanía aprenda a usar de manera responsable estos recursos.

II. El desarrollo sostenible fuerte e inclusivo no es una dinámica que se dé únicamente a nivel nacional o que se pueda atribuir únicamente a un sector (agrícola, industrial, etc). Por el contrario, es a nivel regional donde se genera el desarrollo sostenible fuerte e inclusivo del país. Por este motivo es importante replantear los niveles intermedios.

Esto coincide con las postulaciones teóricas de la economía geográfica y regional que evidencian que el desarrollo económico debe pensarse de manera regional (Psofogiorgos & Metaxas, 2014). Por ejemplo, cuando existe una bonanza cafetera, esta no se da en el sector cafetero, sino en la región cafetera. En otras palabras, la bonanza se da en el territorio y no el sector. Esto sucede porque para que el sector cafetero tenga éxito, debe desarrollar una serie de servicios que apoyen la posibilidad de convertir el café en un producto de exportación (Forero, 2000).

De igual manera, la escala del desarrollo sostenible fuerte e inclusivo local implica un tamaño de población un poco mayor que las del promedio de nuestros municipios. Por este motivo, la asociación de municipios permite, por un lado, el desarrollo de servicios y equipamientos que implican grandes inversiones y cobijan a poblaciones y jurisdicciones más grandes que un municipio; y por el otro, el espacio de oportunidad para que las organizaciones sociales se fortalezca, puedan movilizar más recursos y coordinar su acción colectiva. Por tanto,

se debe pensar en procesos intermunicipales, que generen cooperación entre distintas entidades territoriales.

4. La planificación territorial marca la diferencia si avanza hacia procesos de desarrollo endogeno.

La planificación territorial marca la diferencia si aspira a consolidar procesos de desarrollo endógeno y territorial y si las políticas de desarrollo nacional de carácter sectorial se orientan a consolidar visiones concertadas de ordenamiento territorial y a reconocer procesos democráticos participativos de carácter territorial. Tradicionalmente la planificación del desarrollo tiende a realizarse separadamente del ordenamiento territorial, se concentra en los aspectos sectoriales (económicos, sociales, ambientales, infraestructura), sin tener en cuenta explícitamente sus manifestaciones y relaciones espaciales. En la práctica los planes de desarrollo se encuentran desvinculados de la organización del territorio. En el mismo sentido, los planes de ordenamiento territorial y ambiental concentran la atención en los aspectos físicos, naturales y espaciales y generalmente no incorporan directamente los procesos e impactos de desarrollo económico, social y ambiental.

La seguridad alimentaria, el empleo y la accesibilidad a la propiedad rural y la seguridad son de las principales preocupaciones para los habitantes regionales y están fuertemente correlacionadas con la planeación territorial. Las políticas correctas sobre la densidad, el uso del suelo, el espacio público y el diseño de los equipamientos y los servicios pueden marcar la diferencia en la generación de una buena calidad de vida a un precio equitativo. Esto es especialmente importante para la región de la Amazonia, donde es importante diseñar modos eficientes de transporte y comunicación que no afecten de manera negativa ni los ecosistemas ni la pluralidad de las formas de vida local. El diseño de un patrón espacial que aborde las preocupaciones de los ciudadanos es un medio para organizar mejor a el Putumayo.

5. Un plan colectivo es una herramienta para construir sinergias duraderas, entre la comunidad, los líderes, las instituciones y las autoridades locales.

Es necesario construir un ordenamiento territorial de manera colectiva, mediante un diálogo entre la comunidad, las instituciones y otros actores relacionados con el territorio. Así mismo, este plan debe tener en cuenta que los territorios son relacionales y, por tanto, debe negociar visiones colectivas del territorio con

los territorios con los que tenga conexiones próximas e importantes. Esto permite crear hojas de ruta, con objetivos claros dentro del desarrollo sostenible fuerte e inclusivo; así como vías y formas de alcanzar dichos objetivos.

Dado que este ordenamiento es construido de manera inclusiva y colectiva, es fácil crear sinergias entre los diferentes actores que hacen parte de un territorio y con los territorios vecinos. En otras palabras, si todos caminan hacia el mismo lado, es mucho más fácil cooperar.

Así mismo, crear planes de ordenamiento de manera concertada e inclusiva empodera a las comunidades. Pues estas adquieren una mayor capacidad de controlar y vigilar la materialización del plan. De esta manera, las comunidades logran un mayor control y rendición de cuentas a las instituciones, lo que a su vez fortalece la democracia en la región.

La planeación territorial tiene el reto de generar "*los espacios y las herramientas*" para impulsar procesos de conciliación de visiones sobre el territorio. Debe impulsar diálogos de saberes, impulsar pactos de convivencia alrededor de la naturaleza, constituir ámbitos de reconciliación y construir confianza entre actores.

6. La planeación territorial es una herramienta para reconocer el valor de la biodiversidad sin un enfoque estrictamente conservacionista.

Dada la relacionalidad e interconectividad de los territorios, los municipios comparten a nivel regional retos, problemáticas, recursos y oportunidades. En ese sentido, las autoridades locales deben planear juntas y las organizaciones sociales deben articularse de manera regional, de este modo podrán organizar el territorio de manera eficiente, solucionando problemáticas, haciendo frente a los retos y aprovechando los recursos que tienen para generar desarrollo sostenible fuerte e inclusivo. En el contexto del Putumayo, es importante pensar que este posee en su territorio las riquezas botánicas de la Amazonía. Largo rato se ha hablado de explotar esas riquezas para superar el ciclo de las bonanzas. La alianza de las comunidades con las universidades, ONGs y otros grupos productores de conocimiento, hace que las últimas ejerzan el papel de facilitadores de las iniciativas de las provincias para desarrollar ese potencial. En un lapso de tiempo intermedio, el PIB regional debería incluir renglones de negocio alrededor de la biotecnología, la

biodiversidad, el conocimiento de los ancestral de los indígenas del Putumayo. Esto se desglosa en dos áreas para las universidades: el de apoyar a las comunidades en gestionar el derecho de patentes farmacéuticas basadas en la biodiversidad amazónica, y el de apoyar a los indígenas en gestionar y proteger el conocimiento farmacológico ancestral de las comunidades. El otro renglón que debe actuar como motor de crecimiento dentro del PIB regional debe ser el del turismo, pero solamente si este turismo se hace de manera inclusiva y sosteniblemente fuerte. Existen muy pocos modelos exitosos de turismo en donde la comunidad sea la principal beneficiada de los réditos y donde el ecosistema no sea afectado de manera grave. Por esto la región debe construir colectivamente un modelo local de turismo rural y ecológico, que permita generar crecimiento inclusivo dentro de un marco de sostenibilidad fuerte.

Planear con perspectiva territorial implica reconocer el valor de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en los procesos de ordenamiento territorial y transcender la lógica de imposición y el enfoque conservacionista. En esta dirección es importante: por un lado, "identificar y reconocer *la aplicabilidad de los determinantes ambientales en la ordenación del territorio* considerando la función de los ecosistemas estratégicos, las características del suelo, las particularidades culturales, las formas de ocupación y uso del territorio, al igual que el enfoque de desarrollo local, en un contexto de sostenibilidad regional"; y por otro lado, "*Transcender la lógica actual de la imposición, restricción o condicionamientos* que *estas imponen a los municipios.* a *esquemas que promuevan una comprensión de la utilidad y beneficio que estas áreas o sus servicios ecosistémicos prestan* para el mantenimiento de las actividades económicas."

7. El ordenamiento territorial y la planificación a largo plazo son de vital importancia para los procesos del post-conflicto.

La actual construcción territorial en el Putumayo es resultado de por lo menos tres grandes factores que han marcado el desarrollo histórico del departamento: la industria petrolera, la economía de la coca y las dinámicas asociadas al conflicto armado[19]. Desde los años 60´s la industria petrolera dio nacimiento a muchos asentamientos en las zonas del Bajo Putumayo, cuya caída impulsó en los ochenta la economía ilegal de la coca y definió el territorio como zona estratégica para los actores armados asociados a esta economía. El

[19] Estos tres grandes factores no incluyen al "Alto Putumayo", el cual se ha construido por el avance Incaico y desde el inicio del siglo XX por el accionar de los misioneros Capuchinos

carácter estratégico del territorio se define al ser este tránsito para la pasta base de coca, insumos, armas, proveedor de seguridad y servicios que aprovecha la extensa y selvática frontera con Ecuador y Perú. El territorio y su población ha sido desde entonces objeto de disputa militar y económica por parte de las FARC, los grupos paramilitares y el Gobierno Nacional que decide hacer del Putumayo el centro del Plan Colombia. De ahí la relevancia en el papel de la planificación y ordenación del territorio como factor clave para el proceso de consolidación de la paz y el post-conflicto. Los grandes factores de disputa territorial expuestos serán –por lo menos en gran parte- con el proceso de paz desactivadas y canalizadas institucionalmente, el postconflicto abre la oportunidad para una política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito, una reconversión económica y una planificación territorial no solo bajo prioridades militares o de explotación de recursos sino ambientales y sociales.

8. La restitución de tierras requiere una planificación a largo plazo para asegurar cohesión social y cooperación inter-local, lo que generaría ventajas competitivas.

Sin que los factores que causaron el despojo y la violencia política se desactivaran, la política de restitución de tierras, unida a la política pública de atención y reparación de víctimas se ha desarrollado en el departamento con grandes límites y dificultades en su implementación. El negocio de la coca, generó la constitución de caseríos e impulsó la colonización para la producción del cultivo. El conflicto armado, generó una situación de desplazamiento y abandono forzado de territorios estratégicos para los actores armados y el narcotráfico[20]. Con el anterior escenario, la restitución de tierras tendrá en el marco de un post-conflicto varios retos: 1) relacionado con la reubicación concertada de algunas comunidades ubicadas en zonas ambientalmente estratégicas y su incorporación a economías legales, es un factor estructural en el ordenamiento territorial de este territorio; 2) la formalización de la pequeña propiedad campesina frente a los intereses de las multinacionales petroleras y de la nación es otro factor a resolver; 3) el retorno y restitución de tierras a pobladores en algunos lugares no será la opción para muchos personas desplazadas y despojadas y su relocalización en otras áreas será una demanda recurrente al Estado. Por otra parte, frente a una economía campesina basada aún en la producción de coca y venta de pasta básica, este punto de restitución

[20] En el Putumayo, el abandono forzado de tierras es mayor que el despojo; según la Unidad de Restitución de Tierras en el Putumayo, a 31 de mayo de 2013, reporta que el 83 % de los casos se refieren a abandono forzado, el 7 % a despojo y el 6% abandono seguido de despojo de tierras. Informe Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo. Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, P.23.

y/o legalización de los predios será clave para la reconversión económica del territorio. Los anteriores factores y otros como la demanda de las comunidades indígenas y afros sobre la legalización de sus territorios ancestrales y su lucha frente a las multinacionales petroleras, quedarán definidos en el ejercicio de un nuevo ordenamiento territorial.

9. La planificación territorial es una herramienta para dar cabida a las distintas maneras de entender el espacio que tienen las comunidades indígenas, afros y campesinas.

Un territorio es una entidad viva y dinámica generalmente conformada por diferentes culturas y sus particulares formas de leerla y entenderla. La planificación para el desarrollo del territorio es un ejercicio de construcción colectiva del futuro deseado por las comunidades que lo integran, que se legitima a partir de la inclusión efectiva de las diferentes culturas y la integración y respeto de sus cosmovisiones. Desconocer la pluralidad del territorio puede resultar en un proceso de planeación que no cuenta con el aval y el compromiso de los principales aliados para su desarrollo, al no ver reflejados sus patrones culturales.

Extrapolando la tesis de Orlando Fals Borda (2000), en el Putumayo deberían coexistir 3 formas de organización territorial, cada una expresión de una manera particular de vivir el territorio:

- En el piedemonte o Alto Putumayo, en la región andina, debería haber resguardos indígenas, regidos por sus propias autoridades. Aproximadamente son 4 municipios.
- En la zona intermedia de colonización, o Medio Putumayo, existiría el municipio en su forma tradicional, los 6 actuales, pero con sus límites revisados
- En la llanura, o Bajo Putumayo, los 3 restantes deberían ser un área libre donde las comunidades ingenias administren el territorio con base en sus conocimientos ancestrales, pero en dialogo con el resto del departamento.

En ese sentido, las políticas de ordenamiento para una región tan diversa serían: a) Contemplar los procesos de ordenamiento en un contexto regional, o sea, grupos de PBOTs y/o EOTs; b) Potenciar el nivel de los EOTs, para que el ordenamiento rural deje de ser solo un esquema, como textualmente lo prescribe actualmente el Art. 16 de la Ley 388/97. Esto significaría crear para esta región una categoría que se podría llamar, de 'EOTs potenciados'.

10. La planificación territorial es un proceso que permite encontrar alternativas y soluciones a los problemas de minería ilegal y cultivos ilícitos.

Plantas como la "coca" y actividades productivas como la minería, hacen parte del acervo cultural de comunidades presentes en el departamento de Putumayo. La coca ha sido tradicionalmente utilizada como planta sagrada en algunas de las comunidades indígenas que habitan la amazonia, mientras que la minería tradicional ha sido parte de las actividades productivas de comunidades afrodescendientes. La estigmatización tanto de la coca como de la actividad minera, como ilícitas o ilegales, compromete las posibilidades de desarrollo normal de estas comunidades. Es necesario atacar el uso ilícito o indebido al que han sido sometidos algunos recursos en las últimas décadas, pero sin desconocer el papel que dichos recursos juegan en el fortalecimiento cultural y social de las comunidades locales.

11. La planificación territorial debe tener en cuenta los flujos migratorios internos, producto del conflicto.

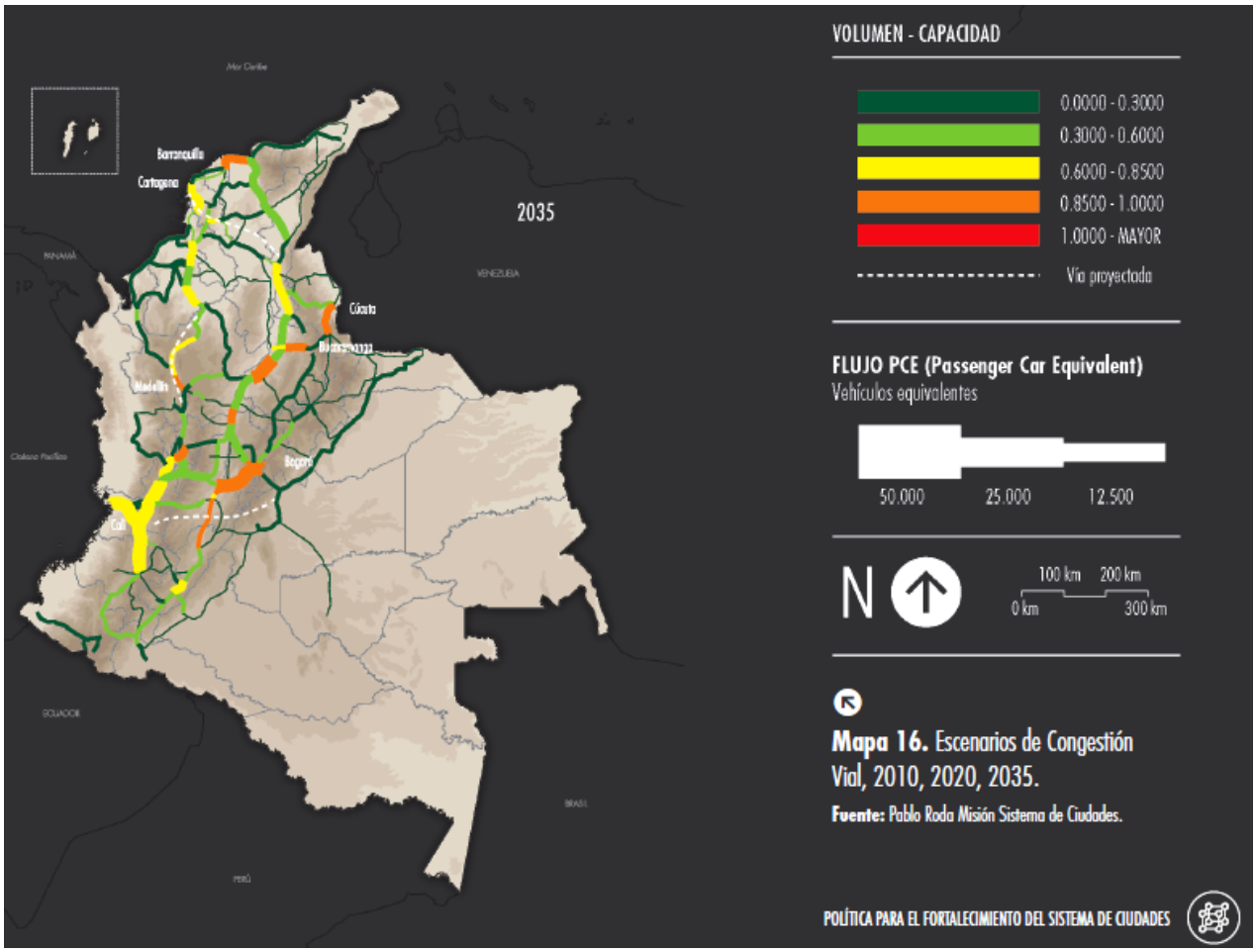
Los flujos migratorios, internos y/o externos sea cual sea su origen, pueden comprometer cualquier planificación. Sin embargo, una planificación efectiva que contemple variables externas como los flujos migratorios, tiene mayores posibilidades de afrontarlos de manera exitosa, ya que, al considerarlos como un evento posible, podrá identificar de manera anticipada los actores comprometidos en su atención, los roles de cada uno y los protocolos y estrategias para el manejo ordenado de la situación, sin improvisaciones que pueden resultar más negativas que la misma migración.

En el contexto del departamento del Putumayo, el conflicto armado intensificado desde el año 2000, ha sido el factor fundamental en la configuración de lo que hoy es el territorio. El desplazamiento forzado de 229.812 personas desde 1985 refleja la intensidad de la crisis humanitaria en un territorio que no estuvo preparado para responder adecuadamente ya que, a diferencia de la tendencia nacional, el desplazamiento en el Putumayo fue predominantemente intermunicipal e interveredal (Registro Único de Víctimas, 2016). Este gran flujo de población expulsada de sus territorios, configuró un nuevo departamento y reorganizó el territorio bajo la lógica de la guerra y el drama humanitario. Mocoa, la capital fue desbordada, allí se concentró el 33% de las declaraciones a la Unidad de Víctimas (25.738); Puerto Asís, fue la ciudad con mayor registro de hechos victimizantes que expulsó aproximadamente 35.000 habitantes, pero al mismo tiempo

recibió a 25.000 desplazados del bajo Putumayo. La planificación del ordenamiento, será una nueva oportunidad para identificar las nuevas realidades urbanas, los impactos en comunidades rurales como las indígenas y afros que llegaron a estas, los equipamientos institucionales y la interconexión con las zonas rurales.

12. La planificación territorial debe aprovechar los ríos como medios de transporte y conectividad de los asentamientos y municipios?

Como lo muestra el mapa adjunto, la región de la Amazonía no cuenta aún con una red vial motorizada, y es de esperar que nunca se construya. El reto de la movilidad en esta región consiste precisamente en desarrollar comunicaciones que no requieran de una red motorizada.



Proyección a carreteras para el 2035 (Fuente Sistema de Ciudades*, Autor DNP)*

> En el Putumayo hay territorios habitados por población rural dispersa que usa los ríos Putumayo y Caquetá, con sus principales afluentes, como medio de transporte. Esto sucede particularmente en los municipios de Puerto Guzmán, Leguízamo y Puerto Asís; en tierras donde predomina la vocación forestal sobre la agrícola y ganadera. ¿Cómo conectar estas poblaciones a las principales vías de transporte terrestre para facilitar su acceso a mercados, bienes y servicios sin que sus actividades productivas continúen la destrucción del ecosistema que las sustenta?

La respuesta puede estar en los medios de transporte usados por poblaciones ancestrales y los puntos intermodales de movilidad. Desde hace siglos los habitantes de la selva, los recolectores nómadas de la llanura amazónica, agrupados en pequeños grupos deambulan por la maraña, cazando y recolectando, usando el sistema hídrico- la jerarquía de quebradas, caños, ríos, pantanos, y humedales- para transportarse de un lado a otro. Utilizaban los grandes ríos como autopistas. Esas vías, en el territorio que hoy conocemos como

Putumayo, corren en sentido occidente-oriente. Y la cordillera de los Andes es una pared colosal que corre en sentido sur-norte. Históricamente los habitantes de la selva intercambiaron productos con los habitantes del piedemonte andino, y los sitios de intercambio posiblemente fueron los sitios donde los ríos dejan de ser navegables. Si el Putumayo no es una sino varias regiones, debería contar con diferentes modos de movilidad.

- Motorizada a nivel orden nacional, regional, y local (Ver mapa)
- No motorizada, que pueden ser senderos peatonales y ciclovías, también del órden nacional, regional y local.
- La fluvial, que puede ser igualmente una red tanto utilitaria como escénica, con puntos intermodales donde se conecta con las otras redes de movilidad. Debería tener en cuenta los proyectos internacionales sobre navegación del rio Putumayo, en particular el proyecto IIRSA (La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana). Ver mapa 7.

En Norteamérica existen grandes senderos peatonales como el Appalchian Trail, una ruta peatonal de casi 4,000 km. Anualmente son recorridos por millares de turistas, aportando grandemente a los PIBS regionales y locales.

- La aérea, que puede ser también de escala nacional, regional y local, y que a su vez se puede desglosar en:
    - Aparatos más pesados que el aire
    - Aerostatos, dirigibles, etc.
    - Superlivianos

Teniendo en cuenta esto, es necesario repensar la política de movilidad para una región fronteriza donde los ríos se utilizan como límites arcifinios (los ríos como líneas divisorias, no como ejes integradores). Al respecto es ilustrativo hacer la comparación entre los planes inexistentes de movilidad del gobierno colombiano para la región, con el proyecto intermodal de movilidad de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); se trata de un mecanismo de UNASUR que maneja los proyectos de movilidad para la integración. Se incluye una ampliación del mapa de Sur América donde se aprecia el proyecto en el contexto del eje de movilidad oriente-occidente a lo largo de los ríos Amazonas y Putumayo. En ese mapa se aprecian los puntos de contacto intermodal donde el transporte fluvial se acopla con el transporte vial motorizado. También se aprecia cómo sería de importante para el Putumayo su

integración a un esquema oriente-occidente de movilidad continental, que lo conecta con las cuencas del Pacífico y del Atlántico.

Mapa 1 IIRSA (Iniciativa Integración Rios SurAmerica) (Fuente: Página internet de IIRSA; Autor IIRSA)

13. La planificación territorial como herramienta y proceso para cambiar el modelo urbano/rural por un modelo amazónico de asentamientos humanos.

Desde la colonia, las condiciones ambientales, geográficas y culturales de la Amazonia han presentado extremas dificultades para los asentamientos de tipo occidental en la región. Los ejemplos fallidos son muchos, y van desde las Reducciones Jesuitas, hasta los proyectos planeados a priori como la ciudad industrial Fordlandia.

Sin embargo, en la amazonia se da toda una variedad de asentamientos, desde las casas al pie de una carretera, hasta ciudades como Manaus, o Belem, en las cuales son patentes los problemas de la urbanización industrializada. Por tanto, se requieren soluciones que trasciendan el urbanismo tradicional, y que se construya desde un diálogo intercultural entre la cultura local, el desarrollo sostenible y tecnologías que no

sean disruptivas con el medio ambiente. Esto permitiría insertar a la región dentro de la economía global, sin amenazar su importancia eco-sistémica para el medio ambiente global. Generando de esta manera un empoderamiento para las comunidades que habitan la Amazonia.

Los asentamientos humanos en la región se deben acomodar a las diferentes condiciones de los diversos territorios que ya se han señalado en el texto. La siguiente es la propuesta de matriz para asentamientos humanos:

Tabla 2 Matriz Asentamientos humanos en el Putumayo

Matriz asentamientos humanos en las diferentes regiones del Putumayo[21]						
	Ciudad intermedia	**Municipios**	**Centros poblados**	**Asentamientos bordes de carretera o río**	**Asentamientos temporales**	**Turismo**
Alto Putumayo		Los asentamientos deben tener una clasificación y normativas diferentes por desarrollar			Por definir	Camping
Medio Putumayo	Mocoa y Villa Garzón	Desarrollo de los EOTs respectivos	Identificación, legalización de centros y normativa para ellos	Son asentamientos muy precarios, debe incluir titulación de predios	Campamentos de obreros temporales	Centros vacacionales
Bajo Putumayo	Pto. Leguízamo es la única ciudad intermedia en esta región.	Debe elaborarse una caracterización de esta categoría.		Palafitos, planchones itinerantes	Por definir	Posibles alojamientos fluviales, y en el dosel de los árboles

[21] Todos estos asentamientos deben cumplir con el Plan De Acción Sectorial de Mitigación Para el Sector Vivienda y Desarrollo Territorial. Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo En Carbono de Julio de 2014

En ese sentido, una política de asentamientos humanos en la región amazónica debe tener en cuenta dos aspectos diferentes:

- Para los asentamientos ya constituidos, empezando por las ciudades intermedias como Mocoa, se requiere una política de adecuación de su estructura física a las condiciones regionales. Esto significar recuperar un urbanismo y una arquitectura adaptados al clima: Urbanísticamente hay que recuperar el espacio público representado por las rondas de ríos y quebradas que pasan por los perímetros urbanos; arborización del espacio público (Andenes y vías); política de reverdecimiento de la propiedad privada (nueva normativa urbana acorde con el clima y loteos alternativos); incentivos para sistemas no mecánicos de aire acondicionado, etc. Arquitectónicamente se requiere recuperar materiales y proporciones que ya se conocen, pero que han caído en desuso, por ejemplo: Los techos con amplios aleros, las celosías en paredes, ventanas y puertas, alturas mínimas mayores que las que se acostumbran hoy en día, terrazas verdes que reemplacen los techos de zinc o de asbesto-cemento.
- Para formas alternativas de asentamientos humanos como las que podrían proponerse para la llanura amazónica y talvez en los centros poblados de los resguardos indígenas de la cordillera debe plantearse toda una nueva política que se puede esbozar más claramente si se lee dentro de la matriz de asentamientos.

14. La planificación territorial y la definición de nuevos esquemas de prestación de servicios públicos.

Los servicios públicos domiciliarios en Putumayo, como en la gran mayoría de territorios de Colombia con población rural y rural dispersa importante son deficientes en cobertura y calidad. Es el resultado de la ocupación espontánea y de la debilidad del Estado en la región. En las áreas urbanas el crecimiento sin planificación y control también explica estas deficiencias y otras como la insuficiencia de equipamiento urbano y espacio público. Abordar esta problemática desde el nivel regional sirve para lograr economías de escala y evitar soluciones parciales que incrementan costos a las administraciones municipales al tiempo que disminuyen la eficiencia y la eficacia de las soluciones a la población.

Teniendo en cuenta la diversidad geográfica y cultural del Putumayo, debe haber una política flexible servicios públicos para cada una de las regiones del departamento. La siguiente matriz expone la propuesta. Tentativamente se proponen las características que puede tener cada servicio para cada una de las regiones:

Tabla 3 Matriz Servicios Públicos para las regiones del Putumayo.

Matriz servicios públicos para las diferentes regiones del Putumayo						
	Gas	**Comunicaciones**	**Agua potable**	**Agua servida**	**Residuos Sólidos**	**Energía**
Alto Putumayo	Red domiciliaria, si la densidad rural lo permite	Incentivar nodos en las escuelas y gimnasios comunitarios	Acueductos comunitarios, acopio de Agua Lluvia en casa	Pozos sépticos	Pozos comunitarios para producción gas metano	No red sino autonomía (paneles fotovoltáicos, energía eólica).
Medio Putumayo	Red domiciliaria	Incentivar cafés internet, puntos wifi en edificios y espacios públicos	Red domiciliaria, acopio de Agua Lluvia en casa	Red Aguas Negras	Plan Manejo residuos solidos	Red domiciliaria, tomada de red regional
Bajo Putumayo	Posiblemente no de maneja gas en esta región	Incentivar nodos en las escuelas y gimnasios comunitarios. En las malocas antenas satelitales(¿)	Aguas Lluvias, acopiadas y tratada in situ,	Por definir.	Pozos comunitarios para producción gas metano	No red sino autonomía (paneles fotovoltáicos, energía eólica).

Fuente: elaboración propia

15. Comunicaciones y la importancia para la educación y la salud

Existen tecnologías de información y comunicación suficientes para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de educación. Pero también, y con igual importancia, la atención en salud en las áreas rurales más apartadas. Es claro que el Estado ha permitido por acción y omisión la ocupación de estos márgenes y que quienes los habitan tienen derecho a permanecer y conservar el modo de vida que les satisface respetando

la Constitución y las leyes. Abordar estas situaciones desde el nivel regional es indispensable para garantizar la inclusión social y productiva de estas personas, para garantizar la totalidad de sus derechos ciudadanos. Las tecnologías de información y comunicación y otras alternativas de provisión de servicios y bienes públicos ofrecen una oportunidad para hacerlo.

En las diferentes provincias habrá distintas formas de prestación de servicios de salud, educación y justicia. En la llanura amazónica, entre las comunidades indígenas, se deberán entablar diálogos interculturales para definir la estructura y operación de las redes de prestación de esos servicios. Especial atención debe prestársele a la población en asentamientos precarios a lo largo de redes de movilidad, carreteables, o fluviales. Falta darle forma a la especificidad requerida para cada región, pero se pueden esbozar algunas de esas formas, si se contemplan en conjunto dentro del despliegue de la matriz.

Tabla 4 Matriz de Equipamientos y servicios de salud, educación y justica.

Matriz de equipamiento y servicios de salud, educación y justicia					
	Salud		**Educación**		**Justicia**
	urbana	**rural**	**urbana**	**rural**	
Alto Putumayo	Mezcla de medicinas occidental y tradicional. Por definir		Escuelas vocacionales y tradicionales		Jurisdicción mixta
Medio Putumayo	Centros de salud + hospitales	Centros de salud en centros poblados	Escuelas vocacionales urbanas y rurales		Jurisdicción tradicional
Bajo Putumayo	Puestos de salud ambulantes coordinados con medicina tradicional		Escuelas vocacionales y tradicionales		Jurisdicción mixta

Fuente: elaboración propía

16. La planificación territorial como proceso de generación de diálogos intercultares entre las instituciones, las comunidades y la academia.

Se trata de generar un ejercicio participativo de concertación sobre el territorio, reconociendo las características socio-culturales particulares de las comunidades, de sus pueblos indígenas, afros, y de su forma de relacionarse con el territorio, serán tareas que la institucionalidad y la academia deben abordar. Generar acuerdos sobre el ordenamiento territorial vinculando activamente organizaciones sociales y comunidades, aportará la recuperación de la confianza y generará un marco de objetivo a cumplir entre las instituciones, la comunidad y la academia.

Las universidades locales y regionales, las grandes universidades del centro nacional y otras universidades a nivel internacional, pueden trabajar en conjunto, de manera ecuánime, con las comunidades del Putumayo, para ejecutar conjuntamente proyectos de alto valor demostrativo para el quehacer del ordenamiento territorial. En este sentido las universidades pueden:

- Mantener equipos en permanencia a la región, viviendo en medio de la población.
- Capacitar a la población local y otorgar diplomas por los cursos que dicta, así como crear currículos basados en los conocimientos locales del Putumayo.

Bibliografía

Arroyo, J., Olano, A., & Diez, M. A. (1955). *Historia de la gobernación de Popayan seguida de la cronologia de los gobernadores durante la dominación española.* Ministerio de Educación Nacional. Retrieved from https://books.google.com.co/books?id=5zkJAQAAMAAJ

Avila, A., & Valencia, L. (2019, September 24). La batalla política entre el hampa en el Putumayo. *El Espectador*. Retrieved from https://www.elespectador.com/noticias/nacional/la-batalla-politica-entre-el-hampa-en-el-putumayo/

Bush, R. (2007). *Poverty and Neoliberalism.* Pluto Books. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/j.ctt18fs571

Cabrera, M., Espitia, J., Rudas, G., Pardo, L., Fierro, J., Vargas, F., … Jorge, G. (2013). *Minería en Colombia, derechos, políticas públicas y gobernanza. Contraloría General de la República.*

Centro de Memoría Historica. (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo.*

Chomsky, N. (2011). *Profit Over People: Neoliberalism and Global Order.* New York: Seven Stories Press. Retrieved from https://books.google.com.au/books?id=eX4DAQAAQBAJ

Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia.* Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Retrieved from https://books.google.com.au/books?id=WbEKTQEK4VUC

Consejo Privado de Competitividad, & Universidad del Rosario. (2019). *Índice Departamental de Competitividad 2019. Informe de competitividad 2019* (Vol. 0). Bogotá D.C. Retrieved from https://www.compite.pe/wp-content/uploads/2019/02/informe-de-competitividad-2019.pdf

DANE. (2005). Censo general 2005. Retrieved October 24, 2011, from http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=315&Itemid=124

Demaria, F., & Kothari, A. (2017). The Post-Development Dictionary agenda: paths to the pluriverse. *Third World Quarterly*, *38*(12), 2588–2599. https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1350821

DNP. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2018 Colombia. *Departamento Nacional de Planeación.*

Imprenta Nacional de Colombia., *Tomo 1*, 541.

Dovey, K. (2010). *Becoming places: urbanism/architecture/identity/power*. Abingdon; New York: Routledge. Retrieved from http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=3Bd9AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Becoming+Places.+Urbanism/Architecture/Identity/Power&ots=UgA1NI7hxO&sig=6A_keEuMXxMswNjWZGJ1phO504A

ELC. (2019). Briefing departamental: Córdoba. Mocoa: ELC. Retrieved from https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/briefing_humanitario_cordoba_junio_2020_vf.pdf

Escobar, A. (1991). Anthropology and the Development Encounter: The Making and Marketing of Development Anthropology. *American Ethnologist*, *18*(4), 658–682. https://doi.org/10.2307/645446

Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana.

FINDETER, Minhacienda, & FND. (2019). *Putumayo. Ruta del Deasarrollo Sostenible*. Bogotá.

Flórez, C. E. (2009). *Órdenes sociales en el Putumayo antes y después del Plan Colombia*. Universidad de los Andes.

FNP. (2020). Procuraduría instó al Gobierno nacional y a la Gobernación de Putumayo definir estrategias eficientes para sustitución de cultivos ilícitos.

Forero, C. (2000). Descentralización y ordenamiento territorial. In J. J. Vieco, C. Franky, & J. A. Echeverri (Eds.), *Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonia* (pp. 139–150). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Fundación Paz y Reconciliación. (2014). *Departamento de putumayo*. Retrieved from http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2014/03/INFORME-PUTUMAYO-REDPRODEPAZ-Y-PAZ-Y-RECONCILIACI?N.pdf

Gobernación de Putumayo. (2016). *Plan Departamental de Desarrollo: Putumayo, Territorio de paz,*

biodiverso y ancestral. Mocoa.

Gómez Velásques, R. E. (2020). *Estudio Económico Departamento Del Putumayo - Vigencia 2019.* Mocoa.

Gudynas, E. (2000). Los límites de la sustentabilidad débil, y el tránsito desde el capital natural al patrimonio ecológico. *Educación, Participación y Ambiente*, *4*(11), 7–11.

Hancock, T. (2001). People, partnerships and human progress: building community capital. *Health Promotion International*, *16*(3), 275–280. https://doi.org/10.1093/heapro/16.3.275

Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism.* Oxford; New York: Oxford University Press. Retrieved from https://books.google.com.au/books?id=F5DZvEVt890C

Hernandez Andres (2020). Restricciones politico-institucionales de la planeacion territorial. Un analisis institucional. Documento-Borrador

Jenkis, W. (Ed.). (2012). *Berkshire Encyclopedia of Sustainability*. Berkshire Publishing Group LLC.

Khor, M. (n.d.). Global Action on Climate Change - Third World Perspective. Retrieved May 24, 2012, from http://www.i-sis.org.uk/TWPClimateChange.php

Kothari, A., Salleh, A., Escobar, A., Demaria, F., & Acosta, A. (2019). *Pluriverse. A Post-Development Dictionary*. New Delhi: Tulika Books.

La Via Campesina. (2011). Unity among peasants, landless, women farmers and rural youth. Retrieved January 6, 2016, from http://viacampesina.org/en/index.php/organisation-mainmenu-44

López Pardo, I. (2012). *Sostenibilidad "débil" y "fuerte" y democracia deliberativa -el caso de la Agenda 21 local de Madrid (Tesis doctoral).* Universidad Carlos III de Madrid.

Luffiego García, M. (2000). La evolución del concepto de sostenibilidad y su introducción en la enseñanza. *Historia y Epistemología de Las Ciencias*, *18*(3), 473–486. Retrieved from http://www.raco.cat/index.php/ensenanza/article/viewFile/21701/21535

Martinez-Alier, J. (2002). *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation.* Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.

Massey, D. (2005). *For space*. London; Thousand Oaks: SAGE. Retrieved from http://books.google.com/books?id=xgrVr6Y_3ZcC&pgis=1

Mulligan, M., & Nadarajah, Y. (2008). Working on the sustainability of local communities with a "community-engaged" research methodology. *Local Environment*, *13*(2), 81–94. https://doi.org/10.1080/13549830701581911

Oficina de Estudios Económicos, & Mincomercio. (2020). Información : Perfiles Económicos Departamentales. Bogotá: Mincomercio.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2020). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. Bogotá.

Pérez Silva, V. (2009). Mocoa: entrada a la selva. *Revista Credencial Historia*, (233). Retrieved from http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/mayo2009/mocoa.htm

Pieterse, J. N. (1998). My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development. *Development and Change*, *29*(1998), 343–373. https://doi.org/10.1111/1467-7660.00081

Pieterse, J. N. (2010). *Development Theory. Development Theory: Deconstructions/Reconstructions.* https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Psofogiorgos, N., & Metaxas, T. (2014). "Porter vs Krugman": History, Analysis and Critique of Regional Competitiveness. *Journal of Economics and Political Economy*, *3*(1), 65–80.

Rahnema, M. (2006). Towards Post-Development: Searching for Signposts, A New language and New Paradigms. In V. Rahnema, Majid; Bawtree (Ed.), *The Post-Development Reader*. (pp. 377–404). London: Zed Books.

Ramírez, J. M., & Bedoya, J. G. (2014). Regalías directas por hidrocarburos y esfuerzo fiscal municipal en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, *XLIV*(2), 15–34.

Ramírez, M. C. (2001). *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Putumuayo: ICANH.

Ramírez, M. C. (2012). *El Placer. Mujeres, coca y guerra en el Bajo Putumayo*. Colombia: Centro de Memoría Histórica.

Registro Único de Víctimas. (2016). Reporte General Putumayo Agosto 2016. Retrieved October 4, 2016, from http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV

Rostworowski, M. (2004). *Enciclopedia Temática del Perú. Tomo 1- Incas*. Lima: El Comercio.

Tejedoras de Vida del Putumayo. (2020). Alianza de Mujeres Tejedoras de Vida del Putumayo.

Universidad Nacional de Colombia, & FESCOL. (2020). *Putumayo: Rutas Hacia la Paz*.

UNODC, & Presidencia de la República de Colombia Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2019). *Informe No. 20 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS*.

Vargas-Mariño, A. F. (2016). *Usme: a Space for Hope . A case study of decolonial resistance and processes of deterritorialisation and reterritorialisation in Bogotá, Colombia*. RMIT University.

Vásquez, T., Vargas, A. R., Restrepo, J., Popular, C. de I. y E., Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral, la C. C. y el F. I., & (Colombia), C. de R. para el A. de C. (2011). *Una vieja guerra en un nuevo contexto: conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana. Retrieved from https://books.google.com.co/books?id=WdokYAAACAAJ

Waters, C. N., Zalasiewicz, J., Summerhayes, C., Barnosky, A. D., Poirier, C., Ga, A., … Wolfe, A. P. (2016). The Anthropocene is functionally and stratigraphically distinct from the Holocene. *Science*, *351*(6269), aad2622-1-aad2622-10. https://doi.org/10.1126/science.aad2622

World Wildlife Fund for Nature. (2015). *WWF Living forests report: Chapter 5. Saving Forests at Risk*. Gland.

Universidad de los Andes
Colombia

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - Cider

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), con más de 40 años de trayectoria, es un centro de investigación y formación que contribuye al entendimiento de los procesos de desarrollo a escala local, regional, nacional e internacional. Su objetivo es cualificar la política y la práctica del desarrollo, ya sea mediante las políticas públicas, la gestión territorial, o la intervención privada desde las organizaciones y la sociedad en general.

Cider - Universidad de los Andes
Calle 18A No. 0 - 19 Este, Bloque PU
Bogotá - Colombia
https://cider.uniandes.edu.co
cidercomunicaciones@uniandes.edu.co
Teléfono: 3394949 Extensiones: 2664 - 2665

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.