

Ordenamiento Territorial

William Villa

Luis Fernando Gómez Navia



Con el Apoyo de

MACARTHUR
The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation

DFID
Department for International Development

Escuela para la Conservación del Piedemonte Andino-Amazónico

ISBN: 978-958-8353-07-4 (Obra completa)

Módulo 2: Ordenamiento Territorial

William Villa

Luis Fernando Gómez Navia

© Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Fundación Natura y WWF Colombia

ISBN: 978-958-8353-08-1 (Volumen 2)

Coordinación Editorial: Taller de Comunicaciones WWF Colombia

Fotografías:

- Cristián Flórez Pai (págs. 6, 20)
- Francylet Mesa Caquetá (pág. 11)
- Luis Germán Naranjo / WWF Colombia (págs. 23, 25, 35)
- WWF - Corporación OSSO (págs. 14, 28, 45, 55)

Diseño Gráfico: El Bando Creativo

Primera edición, marzo de 2009

Santiago de Cali, Colombia

“Este documento ha sido producido con la ayuda financiera de WWF, la Unión Europea, Fundación MacArthur y DFID. Los puntos de vista aquí expresados son los del autor y, por consiguiente, de ninguna manera pueden tomarse como un reflejo de la opinión oficial de las organizaciones mencionadas”.

Las denominaciones geográficas en este material, no entrañan, por parte de WWF, juicio alguno respecto de la condición jurídica de países, territorios o áreas, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.



Índice

Contexto	5
Introducción	13
Objetivo general	14
Enfoque	15
Metodología	17
Los conceptos de ordenamiento, de territorio y de región	21
• El concepto ordenamiento territorial y sus orígenes	21
• El concepto de territorio y de región	25
• La región y su articulación al escenario nacional y global	32
El marco normativo del ordenamiento territorial en Colombia	35
• Antecedentes y normas	35
• Ordenamiento y noción de desarrollo	39
• Ordenamiento y participación	45
Metodología para el ordenamiento territorial	51
• La caracterización del modelo de ordenamiento que existe y los actores sociales involucrados en el manejo de ese territorio	51
• La jerarquización sobre los temas de análisis para el ordenamiento	57

• El manejo del territorio y la construcción de institucionalidad para el desarrollo del Plan	60
• Ordenamiento territorial y modelo económico	62
• La investigación como recurso necesario en la proyección del ordenamiento territorial	66
La implementación del plan de manejo o de ordenamiento de un territorio	67
• Plan, programa, proyecto	67
• Seguimiento y monitoreo del Plan	70
• Consideraciones generales para los procesos de ordenamiento territorial	70
Bibliografía	73



Contexto

Escuela para la conservación y el desarrollo sostenible del piedemonte Andino-Amazónico*

La región del piedemonte Andino-Amazónico de Colombia comprende un área de 1.468.000 ha y forma parte de la Cordillera Real Oriental que se extiende hasta el norte de Perú a lo largo del borde occidental de la cuenca del Amazonas. Limita por el norte con la divisoria de aguas de los ríos Magdalena y Caquetá, por el occidente con la cresta del macizo colombiano, por el sur con la frontera con Ecuador y en el oriente está definido de manera arbitraria por la cota de 300 m de elevación.

El piedemonte Andino-Amazónico abarca 29 ecosistemas naturales diferentes y alberga una diversidad biológica excepcional, dentro de la cual se destaca el número de especies de plantas medicinales y aves, un alto grado de endemismo y poblaciones de mamíferos emblemáticos y amenazados como el oso andino (*Tremarctos ornatus*) y danta de páramo (*Tapirus pinchaque*). El 85% de esta zona estratégica está cubierto por vegetación natural.

Desde hace aproximadamente 3.000 años, esta región ha sido el punto de encuentro de civilizaciones indígenas amazónicas y andinas con un patrón de desarrollo que les permitió vivir en la selva con formas de ocupación dispersas. Doce pueblos indígenas, como los Kamëntsa, Inga y Cofán, consolidaron en estas montañas sistemas de organización muy elaborados y complejos lingüísticos de alta eficacia social, económica y ambiental.

* Ilvia Niño

Oficial de Programa
Piedemonte
Andino-Amazónico
WWF



Pero esta significativa riqueza biológica y cultural enfrenta numerosos retos y amenazas. La degradación cultural y ecológica de la región ha sido severa durante las últimas tres décadas, ya que ha sido uno de los frentes de colonización de mayor actividad en todo el país. Por otro lado, los planes de desarrollo de infraestructura lineal y de extracción de recursos no renovables, son amenazas potenciales a la biodiversidad y al bienestar de los pobladores ancestrales de la región.

Responder ante estas amenazas, obliga a la búsqueda y adopción de diferentes estrategias para la conservación y el manejo de los recursos naturales y esta es una responsabilidad de diferentes actores, instituciones gubernamentales, no gubernamentales, empresarios y la sociedad civil en general, quienes requieren capacidades y habilidades fortalecidas, para el manejo de herramientas conceptuales, técnicas, metodológicas y políticas que les permitan liderar una efectiva gestión ambiental* para enfrentar, mitigar y prevenir los retos de la conservación en el marco del desarrollo sostenible.

Una sociedad fortalecida debe contar con actores informados y colectivos sensibilizados, capaces de usar herramientas técnicas, políticas y operativas y habilitados para ejercer sus derechos, para participar activa y efectivamente a distintos niveles, de manera colectiva, en la construcción y adopción de estrategias de manejo sostenible de recursos naturales en procura de garantizar la conservación de la biodiversidad y la calidad de vida humana.

En marco del trabajo realizado en el Piedemonte Andino-Amazónico en los últimos años se generó información técnica y social que proporciona el punto de partida para una mirada regional desde las comunidades y organizaciones locales. En Agosto de 2007 WWF, Parques Nacionales de Colombia, las autoridades ambientales regionales –Corpoamazonia, Corponariño, CAM, CRC–

* La capacidad de gestión implica un manejo inteligente de la conducción organizacional y una dirección fundada en un conocimiento riguroso, tanto del contexto en el que se mueve la entidad, como de su realidad interna.

y el instituto Alexander von Humboldt, convocaron el Taller “Búsqueda de una Construcción conjunta de Escenarios de conservación en el Piedemonte Andino-Amazónico”. En este evento participaron 14 organizaciones sociales, 11 cabildos o asociaciones Indígenas, cinco autoridades ambientales y dos medios regionales de comunicación, quienes durante tres días consiguieron el establecimiento de dos mesas regionales de gestión participativa, una para la cuenca alta del río Putumayo y otra para la cuenca alta del río Caquetá y la elaboración participativa del concepto de región y visión para cada una de las dos áreas.

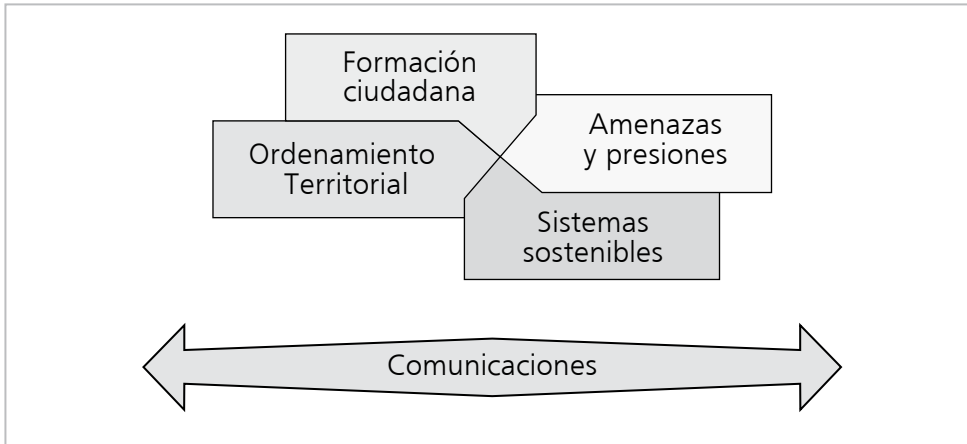
Estos dos espacios buscan construir acuerdos sociales y regionales en torno a las estrategias para el ordenamiento territorial, que generen sentido de pertenencia en las comunidades, mejoren la gobernanza del sistema de áreas de conservación con acuerdos de gestión entre los diferentes actores presentes en el territorio y que integren visiones regionales, nacionales y/o locales para el manejo sostenible de ecosistemas de la Cordillera Real Oriental. Esto exige la apropiación, por parte de las comunidades, de una diversidad de conocimientos y de un conjunto de habilidades de distinto grado de complejidad que les permitan un papel más activo y eficiente en las actividades de conservación y desarrollo sostenible y ejerzan influencia sobre los tomadores de decisiones y los formuladores de políticas que afectan sus territorios y los recursos naturales que estos albergan.

En aras del fortalecimiento de las mesas regionales se desarrollaron dos encuentros en el mes de octubre de 2007 en el Valle del Sibundoy y el municipio de Pitalito, los cuales contaron con la participación de 81 personas representando 48 instituciones o comunidades indígenas y campesinas, a partir de los cuales se generaron los siguientes resultados:

- Identificación de actores necesarios para el desarrollo de la visión conjunta de cada una de las mesas,
- Identificación y análisis de relacionamiento entre los actores que ayude a tejer los sueños conjuntos identificados para el fortalecimiento de la región
- Formulación de los planes de acción de cada organización presente en la mesa de la cuenca alta del río Caquetá, identificando los compromisos y la necesidad de relacionamiento con las otras instituciones.

Como respuesta a las necesidades de capacitación generadas en los espacios anteriormente nombrados se diseñó participativamente un plan de estudios con una estructura operacional denominado la Escuela para la Conservación del Piedemonte Andino-Amazónico compuesto de cinco módulos que buscan responder a las necesidades de capacitación evidenciadas por los líderes en las mesas regionales (Figura 1).

FIGURA 1. Estructura de la Escuela para la Conservación del Piedemonte Andino-Amazónico



A partir de este esquema se inició el desarrollo de la Escuela para la Conservación del Piedemonte Andino-Amazónico, como herramienta fundamental para la construcción de región. Se establecieron encuentros presenciales cada 3 ó 4 meses, seguidos de los encuentros de las mesas regionales. El desarrollo de este proceso dio origen a la conformación de espacios subregionales alrededor de una iniciativa local, los cuales fueron definidos en forma conjunta con los participantes de acuerdo a sus intereses y cercanías geográficas (Tabla 1).



Tabla 1. Iniciativas subregionales en el piedemonte Andino-Amazónico

Mesa de trabajo cuenca alta río Caquetá			
Área Protegida	Municipio	Organización	Iniciativa
PNN Alto Fragua Indi Wasi	Belén de los Andaquíes	Fundiama	Consolidación de los corredores biológicos entre el resguardo San Miguel-Parque, La Cerina-Parque y el resguardo el Portal-Parque y la quebrada La Danta, Eco parque Las Lajas, Parque Bosque Microcuenca La Resaca, Ecoparque Las Cavernas, ecosistemas de cananguchales y el PNN Alto Fragua Indi Wasi en los municipios de Belén de los Andaquíes y San José del Fragua, Caquetá.
		Asojuntas	
		Ingami	
		Resguardo La Esperanza	
		Resguardo La Cerinda	
		Radio Andaquí	
	San José del Fragua	PNN Alto Fragua Indi Wasi	
		Vicaría del Sur	
		Fundación Tierra Viva	
		IE San José del Fragua	
		Resguardo El Portal	
Aso. Tanda			
PNN Serranía de los Churumbelos y PRN Guácharos Puracé	San Agustín Pitalito	Serankwa	Fortalecimiento de las capacidades organizativas, sistemas sostenibles de producción en el marco del ordenamiento ambiental territorial.
		Asopcb	
		Mashiramo	
		CAM Parque Regional	
	Santa Rosa	Resguardo Santa Marta	
		Comité de Cafeteros	
		Amuboc	
		Resguardo Mandiyaco	
		Asmuincade	
		Asojuntas Santa R.	

Mesa de trabajo cuenca alta río Caquetá			
Área Protegida	Municipio	Organización	Iniciativa
PNN Serranía de los Churumbelos	Piamonte	Fundipaz	Fortalecimiento de capacidades a líderes e iniciativas de conservación y de producción para el desarrollo auto sostenible.
		Empronepi	
		Asojuntas Piamonte	
		IEA Piamonte	
		Nucanchipa	
PNN Complejo Volcánico Doña Juana-Cascabel	El Tablón	Umata	Fortalecimiento de los Procesos Socio-ambientales del Complejo Volcánico Doña Juana.
		Resguardo de Aponte	
		Teatro Mama Juana	
	Santa Rosa	Alcaldía Santa Rosa	
		Resguardo Yanacona	
		JAC La Cristalina	
		JAC La Marquesa	

Mesa de trabajo cuenca alta río Putumayo			
Subregión	Municipio	Organización	Iniciativa
PNN Serranía de los Churumbelos	Mocoa	Fund. Productos Amazonia	Production de Servicios Ambientales:
		Resguardo Nasa La Florida	
		Fundación Ecotono	
		Cabildo Inga	
SF Orito Ingi Ande	San Miguel	Resguardo Yarinal	Chagras cofanes para las familias de los tres resguardos
		Resguardo Afilador Campoalegre	
	La Hormiga	Resguardo Santa Rosa	

Mesa de trabajo cuenca alta río Putumayo				
Subregión	Municipio	Organización	Iniciativa	
Bordoncillo-Patascoy	Sibundoy	Cabildo Kamëntsá	Valle del Sibundoy un espacio para sembrar cosechar y consumir en forma permanente	
		Cabildo Quillacinga		
	Colón	Cabildo Inga-Comité permanente		
	S. Francisco	Cabildo Kamëntsá		
	San Pedro	Cabildo Inga		
		Resguardo San Pedro		
	Santiago	Cabildo Inga-San Andrés		
	Valle de Sibundoy	Sibundoy		Cruz Roja
				Fundación Opción Putumayo
				Fundación Cultural
Colón		ANUC		
San Francisco		Fundación Amporá		
		Aptagro		
		ANUC		
San Pedro		Asociación de Mineros		
	Junta Acción Comunal			
Santiago	Alcaldía Municipal			
Sitio Ramsar y corredor Bordoncillo-Patascoy-El Encano	El Encano	UAESPNN-Isla La Corota	Acercamiento con actores para sensibilizar sobre la importancia del piedemonte Andino-Amazónico.	

La Escuela para la Conservación del Piedemonte Andino-Amazónico ha sido un ejercicio colectivo que busca generar herramientas y conocimiento del territorio a los líderes de organizaciones sociales, resguardos y comunidades, en la toma de decisiones en el contexto de la región.



Introducción

El presente módulo de ordenamiento territorial tiene como objetivo ofrecer herramientas para desarrollar un ejercicio en tal sentido; dichos instrumentos se refieren a los conceptos básicos, el marco jurídico que desde el Estado regula dichos procesos, los procedimientos técnicos que se deben seguir para formular un plan de ordenamiento, y algunas herramientas metodológicas para llevar a cabo un proceso de ordenamiento territorial participativo.

Se entiende que el ordenamiento territorial es ante todo un instrumento de política a través del cual se regula el acceso y manejo de los recursos en una área geográfica, en ese sentido el ordenamiento está determinado por el modelo económico que prevalece en una sociedad y a través de él se reproducen ciertas estructuras de poder, se establece dominio y control sobre recursos estratégicos y se limita el disfrute o acceso a ciertos recursos a grupos y sectores de población. En el caso colombiano, el ordenamiento del territorio ha favorecido el establecimiento de un modelo excluyente que explica en parte la historia de violencia y conflicto que caracteriza la formación de nuestra sociedad, como resultado de la forma de ocupación y aprovechamiento del territorio.

Desde esta perspectiva, el ordenamiento territorial se ve, no como un ejercicio que se resuelva a partir de técnicos especializados, sino más bien como la construcción de acuerdos entre grupos sociales sobre cómo relacionarse entre sí, y entre la sociedad con su entorno ambiental, para garantizar que la base natural que sirve para la reproducción de una sociedad pueda mantenerse a partir de generar oportunidades para todos.



Objetivo general

Proporcionar los instrumentos para comprender el ordenamiento territorial como un proceso que está en la base de toda cultura y como mecanismo de control político que se ejerce por parte del Estado. Así, el ordenamiento territorial se debe entender como ejercicio que requiere de procedimientos técnicos, pero que está definido por una política en la que se expresan fundamentalmente los intereses y expectativas de los actores sociales que controlan un territorio o una región, de tal modo que se pueda comprender que el ordenamiento de un territorio es una forma de concretar una política de desarrollo, de darle vida a una determinada forma de entender el manejo ambiental, de darle concreción a ciertos principios respecto a los derechos de quienes comparten un territorio en lo relacionado con el acceso al disfrute de los bienes y servicios que allí se disponen, así como de garantizar la satisfacción de las expectativas económicas, sociales y culturales de los diferentes grupos que habitan un territorio.



Enfoque

El módulo se orienta a generar la oportunidad de contrastar las experiencias en ejercicios de ordenamiento territorial de quienes participan en el proceso de aprendizaje, abordando su análisis a través de instrumentos teóricos y conceptuales y complementándose con textos de referencia. Es decir, se trata de establecer un diálogo entre el saber del que son depositarios los diferentes actores sociales que se involucran en un ejercicio de ordenamiento y las herramientas técnicas a partir de las cuales se cualifica ese conocimiento.

Se parte por definir que el ordenamiento territorial es ante todo una experiencia cultural y política en la que ha participado cualquier ciudadano ya sea como actor étnico, como grupo identificado en una actividad económica, como sector que se asocia en torno a una aspiración o expectativa en el manejo ambiental, como propietarios de tierras que ordenan el uso o manejo de su predio, y en general, se define como la proyección que el ciudadano o el actor social hace respecto al manejo del espacio público, proyección en la que aparece como mediación la institucionalidad estatal y el conjunto de normas que determinan una política relacionada con el manejo y ordenamiento de un territorio.

Si se asume que el ordenamiento del territorio es algo implícito a toda cultura, el módulo busca señalar que existen unos instrumentos y técnicas que se han desarrollado a lo largo de la historia, los cuales son en unos casos normas a través de las cuales el Estado regula la forma como se apropia un espacio –bosques, aguas, tierras, desarrollo de infraestructura–, como también son técnicas que permiten la planeación del manejo de esos espacios. En cuanto a la concepción del ordenamiento del territorio el módulo parte de los siguientes principios:

- El ordenamiento de un territorio es espacio de encuentro entre diversos actores sociales, con expectativas diferentes y en consecuencia un Plan de Manejo y Ordenamiento es el consenso logrado a través del intercambio de conocimientos y que satisface esos intereses diversos y conlleva a un accionar común. Si no se cumple esa condición el ordenamiento es una imposición de un sector dominante en desmedro de los derechos del resto de la población.
- Si bien existen técnicas para el ordenamiento territorial, se requiere entender que los acuerdos para el ordenamiento y manejo, es decir, la identificación de objetivos para la formulación del Plan, no son más que directrices de política y en ese sentido concretan el ejercicio de derechos de los ciudadanos o de los actores sociales.
- La viabilidad para la implementación de un Plan de ordenamiento y manejo territorial no depende de la disponibilidad de recursos económicos, que aunque son fundamentales, de igual forma se presentan otras situaciones como son el nivel en el que se involucra la población, la base organizativa o la institucionalidad que requieren las acciones a implementar, los procesos de difusión o de sensibilización que se asuman para involucrar a la población y la capacidad para generar escenarios de conciliación en torno a los conflictos que el proceso desencadena.
- El territorio socialmente organizado es considerado como un sistema adaptativo, complejo que aprende a la vez que se auto organiza y por lo tanto es dinámico y flexible, y requiere para su ordenamiento y gestión efectiva una visión de largo plazo sustentada en la creatividad y la innovación (Boisier, 2003).



Metodología

El desarrollo del módulo de ordenamiento territorial se concibe a partir de cuatro momentos; éstos son:

1. Los conceptos de ordenamiento, de territorio y de región.
2. El marco normativo del ordenamiento territorial en Colombia.
3. Metodología para el ordenamiento territorial.
4. La implementación del plan de manejo o de ordenamiento de un territorio.

La metodología propuesta se basa en los principios de participación y fortalecimiento de capacidades de los participantes para la interpretación y entendimiento de los procesos territoriales, el desarrollo y la utilización de materiales y herramientas para lograr una mejor comprensión de los conceptos asociados. La metodología se entiende, como un medio para el fortalecimiento de grupos, organizaciones y redes de trabajo de forma que se incremente su habilidad para el manejo, interpretación y participación en los acuerdos necesarios para llevar a cabo los procesos de ordenamiento territorial. La posibilidad de reunir personas e instituciones provenientes de diferentes disciplinas y con diferentes experiencias contribuye el intercambio de visiones, aproximaciones a realidades complejas.

1. Los conceptos de ordenamiento, de territorio y de región

En un primer capítulo se trata de apropiar los conceptos básicos que se usan generalmente en los ejercicios de ordenamiento; se parte por mostrar que el ordenamiento no es algo que sea reservado para expertos y que toda cultura lo que hace es ordenar el mundo o su territorio, y que tal ejercicio se realiza a través de símbolos, pero también de forma práctica determinando cómo se usa y maneja un espacio geográfico. A partir de tal definición de ordenamiento se pasa a identificar la noción de territorio y de región, como construcciones históricas que van siendo moldeadas por procesos económicos y que van definiendo sus fronteras en función de definiciones político-administrativas, conflictos, hegemonías, procesos de desplazamiento y colonización según la importancia geopolítica de una determinada área.

De manera práctica, a partir de mapas que se construyen con el grupo que participa en el aprendizaje del módulo, se intenta la reconstrucción histórica del poblamiento y los procesos de apropiación territorial.

Con estos mapas se busca generar comprensión sobre los actores que aparecen involucrados cuando se quiere realizar un ejercicio de ordenamiento territorial; de tales mapas se pueden deducir aprendizajes en las siguientes dimensiones:

- El territorio como espacio plural, en el que concurren actores sociales con diferentes expectativas, con consecuencias en relación al manejo que se hace y cómo en determinados escenarios se pueden presentar relaciones conflictivas.
- Un territorio o una región no sólo está moldeada por los pobladores que la habitan, siendo general que se establezcan relaciones con actores localizados en centros de poder alejados, ya sea en el dominio nacional o internacional.
- El ordenamiento que existe en un territorio puede ser excluyente respecto a segmentos de la población, situación que determina la política de ordenamiento hacia el futuro, de manera que garantice a ese segmento el disfrute y el acceso a los recursos disponibles en el territorio.
- Un territorio o una región, a la vez que puede ser identificado por sus ventajas en la perspectiva de desarrollo, al mismo tiempo puede estar amenazado por una visión de desarrollo que se construye en escenarios externos y sin contar con las expectativas de los pobladores.



2. El marco normativo del ordenamiento territorial en Colombia

El ordenamiento del territorio está determinado por un marco normativo y se puede distinguir un cuerpo de regulaciones relacionadas con la dimensión de lo político administrativo y el conjunto de leyes que definen el ordenamiento y manejo ambiental. A partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991 se presenta una serie de desarrollos legislativos en los que, especialmente en la dimensión ambiental, se describen diferentes unidades objeto de ordenamiento, se regula el uso de determinados tipos de paisaje y se prescriben las restricciones o condicionantes para la explotación o disfrute de ciertos bienes disponibles en un área o espacio geográfico. El conocimiento de estas regulaciones es fundamento importante para desarrollar un proceso de ordenamiento territorial. Un ejemplo se puede ver en el ordenamiento de una cuenca hidrográfica, esta unidad de paisaje en su proceso de ordenamiento es diferente si está asociada a una zona de amortiguación de un Parque Natural o si por el contrario no lo está, lo mismo en el caso de una cuenca donde su mayor parte corresponde a territorios étnicos. Así, para asumir el ordenamiento de un territorio es importante disponer de los conocimientos sobre las normas que lo afectan previamente.

De igual forma, el ordenamiento debe entenderse asociado a procesos globales; la crisis planetaria en el nivel ambiental ha llevado a que se estructuren acuerdos internacionales, convenciones sobre el manejo de áreas consideradas estratégicas y ello ha suscitado el desarrollo de una normatividad internacional, que incluso cuestione los modelos de desarrollo.

Adicionalmente, es importante poder contrastar los procesos de ordenamiento del territorio tal como se han experimentado en el país, donde a pesar de existir una normatividad que asegura la participación de la población y se garantiza el acceso al disfrute de los recursos, la historia muestra cómo se reproduce un modelo de exclusión y de marginación de amplios sectores de la población. Así, ordenamiento y modelo de desarrollo están claramente relacionados, y a un modelo de desarrollo que no se funda en principios de equidad le corresponde un ordenamiento del territorio de la misma naturaleza.

3. Metodología para el ordenamiento territorial

Ordenamiento y planeación en el manejo del territorio son acciones de la misma naturaleza. Ordenar es formular un plan que permita desplegar acciones en procura de lograr unos objetivos o concretar una política respecto al manejo y uso de un territorio. Para ello se ha ido estructurando una técnica, es decir, la experiencia ha permitido definir unos pasos, instrumentos y metodologías que se ponen en juego al momento de desarrollar un ejercicio de planeación. Para ello se parte por caracterizar la situación del territorio, esto significa identificar el ordenamiento existente y los distintos problemas que se observan respecto al manejo, el cual debe entenderse en los ámbitos de lo social, lo cultural, lo ambiental y lo económico.

La caracterización sobre el estado de un territorio lleva a que al mismo tiempo se identifiquen los actores involucrados en el manejo y las expectativas de éstos, con base en esa información se pasa a jerarquizar los problemas sobre los cuales se debe profundizar en el análisis. En la medida que aborda el análisis de tales problemas se construyen unos objetivos, es decir se hace prospección (lo que se desea) sobre el manejo que idealmente se pudiera llevar a cabo en el territorio. Esta prospección implica entender que se trata de incidir en la economía regional, tanto en el plano macro como micro, de generar capacidad para movilizar los actores sociales en busca de lograr los objetivos de manejo y usos del territorio, de crear una institucionalidad que soporte las acciones a emprender y además desplegar acciones para que en el mediano plazo se pueda pasar a asumir problemas para los que de inmediato no se tienen alternativas de recursos, de tecnología o de sensibilización y conciencia por parte de la población.

4. La implementación del plan de manejo o de ordenamiento de un territorio

El ordenamiento territorial finalmente se concreta en un Plan, que no debe confundirse con un conjunto de proyectos, y que se entiende como un marco de política que permite decantar unos programas y unas acciones. Estas acciones que se agencian a través de proyectos deben a la vez poder ser evaluadas en el tiempo, es decir deben hacerse seguimiento de tal forma que se pueda valorar el avance y alcance de la implementación de la propuesta de ordenamiento.



Los conceptos de ordenamiento, de territorio y de región

El concepto de ordenamiento territorial y sus orígenes

El concepto de ordenamiento territorial como instrumento para el manejo y gestión de una área geográfica determinada, está asociado a los Estados modernos y específicamente al período correspondiente al siglo XX, pero la verdad es que la necesidad de ordenar el territorio es tan antigua como la humanidad y en tal sentido toda cultura es una construcción que ordena el mundo, es un lenguaje a través del cual una sociedad describe las cosas de su entorno real e imaginario.

La cultura como instrumento ordenador es perceptible claramente en el lenguaje que opera marcando el territorio, de tal forma que las palabras con las que se nombran sitios, accidentes geográficos, ríos y en general las cosas del entorno de una sociedad funcionan como medio para apropiarse e identificar un territorio. Según Gonçalves es preciso relacionar el proceso de apropiación de la naturaleza no de manera exclusivamente material, casi siempre de carácter económico, sino a través del reconocimiento de la existencia de otros sentidos y significados con relación al territorio, lo cual implica que toda apropiación material es al mismo tiempo una apropiación simbólica, que otorga significados, cuya imposición supone relaciones de poder (Porto G., 2001).

Es claro que ordenar el uso y el manejo del territorio ha sido un propósito de la humanidad desde su origen y en el caso de las sociedades agrícolas de la

antigüedad o de las culturas hidráulicas como se les ha llamado, es donde se puede percibir claramente cómo el ordenamiento es instrumento que asegura la supervivencia de una sociedad. Ejemplo de ello es la experiencia de la cultura incaica, que hacia las zonas costeras caracterizadas por su extrema sequedad, desarrolla complejos sistemas de irrigación para garantizar la producción de maíz, mientras en las zonas altas, hacia el lago Titicaca, por medio de la tecnología de camellones logra controlar las zonas que permanecen inundadas y así habilitarlas para la agricultura. El adecuar extensas áreas para la agricultura es ejercicio de ordenamiento en el que se pone en juego el conocimiento de la ingeniería, la movilización de recursos humanos para la adecuación de las obras, el mantenimiento de la infraestructura construida y la planeación de las áreas de cultivo en sus distintas fases, pero además una política que desde un centro de poder define el uso que se le debe dar a un territorio.

La planificación territorial, vista desde el punto de vista ambiental, debe considerar al menos dos dimensiones:

- La primera relacionada con las políticas y estudios orientados a decidir qué actividades deben ser ubicadas y dónde (EL QUÉ y EL DÓNDE).
- La segunda referida al control en los cambios en el uso del espacio, analizando los posibles impactos de las diferentes actividades y los umbrales ambientales al desarrollo de las mismas (EL CÓMO y EL CUÁNTO) (Salinas E., 1998).

Se puede entonces deducir que el ordenamiento territorial es un ejercicio en el que se ponen en juego diversos procesos, como son el conocimiento técnico en el plano ambiental, las expectativas de producción de los grupos humanos que habitan un territorio, las representaciones y símbolos que desde la visión del mundo ha elaborado una sociedad y las formas de gobierno e institucionalidad que sobre esa área se ejerce. En ese sentido, en la base del ordenamiento territorial está una intencionalidad política, tal intencionalidad es la forma como se ejerce gobierno y dominio sobre un territorio.

En tiempos modernos el ordenamiento se convierte en un instrumento a través del cual los estados llevan a cabo el manejo de los recursos de que se dispone en el territorio de una Nación y en términos generales se puede decir que es el instrumento de política a través del cual se lleva a cabo la planea-



ción del Estado en distintos campos. Así, cuando se trata del manejo político administrativo, el territorio se ordena en unidades, que en Colombia tienen como célula básica el Municipio, como también el Departamento, los Distritos Especiales, las Provincias, las Regiones, los Entes Territoriales Indígenas y las Cuencas Hidrográficas. Igualmente, el ordenamiento se ocupa del manejo ambiental, el manejo de los recursos de la biodiversidad, del subsuelo, del uso del suelo y del espacio urbano en la definición de normas para la formación de los asentamientos y los requerimientos de infraestructura para su desarrollo. De esta forma el ordenamiento y planificación territorial constituyen una de las bases fundamentales para la gestión del desarrollo, donde convergen diferentes instancias de ordenamiento que responden a variados ordenes jerárquicos, temporalidades y diferentes escalas de análisis, y por tanto a multiplicidad de metodologías y énfasis de la planeación y ordenamiento, situación que en la mayoría de los casos representa el mayor reto para lograr integrar de manera operativa las diferentes escalas de gestión del territorio.

Los ejercicios de planeación reglamentados por decretos y resoluciones, la mayoría de los casos terminan convirtiéndose en procesos de protocolización de requerimientos que no se consolidan como propuestas reales que orienten la gestión territorial. Esta situación tiene varios efectos adversos entre los que se destacan: a) el inmenso desgaste institucional y de recursos técnicos, económicos, humanos y logísticos, y b) el agotamiento y falta de interés por parte de las comunidades e incluso de las instituciones, en participar activamente en la implementación de las propuestas de ordenamiento y manejo territorial, ya sea por volverse o considerarlas inviables, o por que no responden a las necesidades y condiciones del contexto para el cual se aplican. Esta situación sin duda repercute en las condiciones de gobernabilidad y la agudización de tensiones territoriales.



EL cosmos y su ordenamiento según el pueblo Taiwano

“Para los Taiwano del Vaupés... la estructura de la maloca reproduce el orden universal: el techo por la bóveda celeste, su travesaño central por el camino del Sol, de allí sus aguas caen hacia los extremos de la maloca, las costillas del mundo en donde se encuentran las puertas representadas por las pequeñas puertas a lado y lado de la maloca; los estantillos que sostienen el techo de la maloca reproducen los cerros que sostienen la bóveda celeste; su pasillo central figura el



▶ eje acuático del mundo que se abre sobre sus puertas orientadas por el camino solar desde donde vinieron las primeras gentes, el camino de la Anaconda-Ancestro...

Los Taiwano cuentan que esta Tierra semeja un gran tiesto de ca-sabe, redondo y con sus bordes levantados; es dominio de la gente, de los animales y otros seres que sólo pueden ser observados por los chamanes..."

■ Correa, F. *Por el camino de la Anaconda*.
Universidad Nacional. Bogotá. 1996. Págs. 285-287.

Ejercicio 1

Los participantes se integran en grupos, los cuales se estructuran según afinidades, por ejemplo representantes de pueblos indígenas, líderes de organizaciones campesinas, funcionarios y delegados de instituciones, como también los de las ONG. Si es un grupo que ya tiene su propia dinámica, las mesas de trabajo se estructuran respetando las experiencias anteriores. A estos grupos se les plantea un ejercicio de discusión sobre sus propias experiencias de ordenamiento territorial, con el objetivo de obtener por parte de cada mesa de trabajo una definición de ordenamiento territorial.

El facilitador, luego de que cada grupo presente su definición de ordenamiento o los resultados de la discusión, procede a mostrar las diferentes visiones que resultan; en ello es importante poner de manifiesto lo siguiente:

- Que existen diferentes concepciones de ordenamiento territorial, siendo diferentes los conceptos e instrumentos cuando realiza esta tarea un grupo étnico, sea indígena, afro o campesino, en oposición a un proceso de ordenamiento en el contexto municipal y en el marco de la Ley 388 de 1997¹.
- Que el ordenamiento cuando no consulta las expectativas de los diferentes actores sociales que viven en un territorio, se reduce a ser un ejercicio burocrático y sin viabilidad en el plano social.
- Que contemporáneamente el ordenamiento de un territorio tiene que ver con intereses de agentes externos a una región, como pueden ser los de grupos económicos e incluso una mirada global que incluye también las expectativas de otros países.
- Que el ordenamiento territorial, si bien usa instrumentos técnicos, fundamentalmente es un acuerdo sobre los objetivos que permiten identificar cómo hacer el manejo de un territorio, es decir, es un conjunto de acuerdos de tipo político para la gestión territorial. ■

1. Ley 388 de 1997. Mediante esta Ley se establecen el objeto, principios, fines y mecanismos de participación sobre los que se fundamenta el ordenamiento del territorio como función pública.



El concepto de territorio y de región

Montañez y Delgado, abordan el análisis sobre los conceptos de territorio y región, entendiéndolos como expresiones de la espacialización de las relaciones de poder, de cooperación o de conflicto, que tienen significados y significancia sociopolítica diferenciada. Por su parte Soja, considera que espacio, territorio y región, y los procesos derivados de sus dinámicas, constituyen la esencia de la espacialidad de la vida social, producto de la instrumentalidad de espacio/poder/saber (Soja M.,1989).

Considerando el Ordenamiento Territorial se puede deducir que ordenar es una acción de planeación, un proceso que permite proyectar acuerdos respecto al manejo de unas áreas y unas acciones orientadas a concretar un plan claramente determinado. Sin embargo se habla de territorio como si éste fuera una unidad identificable con facilidad, de delimitación simple por medio de instrumentos geográficos o por medio de las normas que instituyen un Departamento, un Parque Natural, un Municipio o un Resguardo. Pero la verdad es que un territorio es una unidad espacial sobre la que diversos actores sociales ejercen ocupación o tienen expectativas respecto al acceso, uso y dominio sobre esa área, como también puede ser que hacia el pasado han ejercido control y lo han cedido ante la presión de nuevos actores. Desde esta perspectiva el territorio es una construcción social, dinámica e histórica, pero también puede llegar a ser un espacio de conflicto o en disputa.

Un ejemplo claro de la forma como se construye socialmente una noción de territorio se puede observar entre los pueblos indígenas. El Estado colombiano



en las últimas tres décadas delimita zonas de Resguardo, estas zonas en algunos casos son segmentos de territorios más amplios en los que tradicionalmente ejercían dominio y que perdieron ante la presencia de nuevos pobladores; en otros casos, los Resguardos son espacios que el Estado titula a poblaciones indígenas que recién se han establecido en esa zona y que llegan expulsados de sus antiguos territorios de origen. En el primer caso existe memoria cultural sobre un espacio apropiado en un período histórico de larga duración, mientras en el segundo la noción de territorio es identidad que está en proceso de construcción.

Otro ejemplo donde se puede observar claramente como el territorio se va inventando en el transcurso de la historia es el caso de los Parques Naturales o Áreas Protegidas; allí se puede ver cómo la delimitación de dichas áreas puede superponerse con las expectativas territoriales de otros actores sociales o pueblos como en el caso de los indígenas. Es así como se una situación común que se presenta en los Parques Naturales es la presión que ejerce la población campesina a partir de las áreas en donde tienen sus fincas y además explota los bosques para la comercialización de productos forestales. Otro caso es el relacionado con los Parques en los que el área delimitada se superpone con zona de Resguardo, donde en la mayoría de los casos se mantiene una relación de conflicto sobre su dominio.

Estos ejemplos enseñan de la dificultad para asumir una definición de territorio, siendo claro que sobre un mismo espacio pueden superponerse distintas visiones sobre su control y manejo. Por lo anterior se puede entonces deducir

que un territorio es una unidad plural, en el sentido que sobre una misma área geográfica confluyen, se asientan o tienen expectativas diversos actores sociales que pueden estar motivados por la lógica de una institución, por su identidad cultural o por intereses estrictamente económicos.

La dificultad que se tiene para definir territorio, es de la misma naturaleza cuando se quiere definir una región. La región es escenario de encuentro entre diversas manifestaciones culturales que al paso del tiempo se amalgaman y crean lazos de identidad entorno a un espacio geográfico, a unas formas de ejercicio del poder por parte de unas élites locales y regionales, a ciertas expresiones culturales a través de las cuales poblaciones de otras regiones les identifican y, en general, la región aparece claramente diferenciada cuando las poblaciones pertenecientes a ella elaboran un modelo para autorrepresentarse y otras poblaciones, de otras regiones, asumen igualmente ese estereotipo. Este modo de definir la región no quiere decir que la población que la habita sea homogénea culturalmente, como tampoco significa que geográficamente se comparta un mismo tipo de paisaje.

En la historia de Colombia es frecuente que se divida el territorio nacional en 6 regiones naturales, éstas son la del Caribe, la del Pacífico, la de los Andes, la del Orinoco, la del Amazonas y la Insular. Si bien tal aproximación tiene lógica en cuanto se presentan ciertas continuidades de tipo geográfico en cada una de ellas, sin embargo, es preciso entender que tales unidades naturales han sido moldeadas, fragmentadas y apropiadas a lo largo de la historia por distintos grupos culturales e integradas en diversas cadenas de mercado, de tal modo que si se analiza la región andina se puede observar que el tipo de ordenamiento y manejo de la zona cafetera difiere del modelo propio de los valles interandinos.

En el caso de la región del Amazonas, que hacia mediados del siglo XX se asumía como una unidad, actualmente se pueden distinguir áreas diferenciadas en su interior o complementarias de otras regiones y es así como se habla de la región del piedemonte Andino-Amazónico de Colombia. Al respecto se señala:

“La región del piedemonte Andino-Amazónico de Colombia, comprende un área de 1.468.000 ha y forma parte de la Cordillera Real Oriental que se extiende hasta el norte de Perú a lo largo del borde occidental de la cuenca del Amazonas. Limita por el norte con la divisoria de aguas de los ríos Magdalena y Caquetá, por el occidente con la cresta del macizo colombiano, por el sur con la frontera con Ecuador y en el oriente está definido de manera arbitraria por la cota de 300 m de elevación.”

*El piedemonte Andino-Amazónico abarca 29 ecosistemas naturales diferentes y alberga una diversidad biológica excepcional, dentro de la cual se destaca el número de especies de plantas medicinales y aves, un alto grado de endemismo y poblaciones de mamíferos emblemáticos y amenazados como el oso andino (*Tremarctos ornatus*) y danta de páramo (*Tapirus pinchaque*). El 85% de esta zona estratégica está cubierto por vegetación natural.*

Desde hace aproximadamente 3.000 años, esta región ha sido el punto de encuentro de civilizaciones indígenas amazónicas y andinas con un patrón de desarrollo que les permitió vivir en la selva con formas de ocupación dispersas. Doce pueblos indígenas, como los Kamëntsa, Inga y Cofán, consolidaron en estas montañas sistemas de organización muy elaborados y complejos lingüísticos de alta eficacia social, económica y ambiental.

Pero esta significativa riqueza biológica y cultural enfrenta numerosos retos y amenazas. La degradación cultural y ecológica de la región ha sido severa durante las últimas tres décadas, ya que ha sido uno de los frentes de colonización de mayor actividad en todo el país. Por otro lado, los planes de desarrollo de infraestructura lineal y de extracción de recursos no renovables, son amenazas potenciales a la biodiversidad y al bienestar de los pobladores ancestrales de la región." WWF Colombia, IAvH, UASPNN (2007).



Se puede entonces deducir que la definición de región depende de las variables que se tomen en cuenta, y en el caso del piedemonte Andino-Amazónico, adquieren relevancia variables como la biodiversidad y el conocimiento ancestral asociado a este tipo de ecosistemas. Es clara la referencia a la arbitrariedad para definir el límite oriental del área, lo mismo que la amenaza derivada de la dinámica de colonización. Se puede entonces concluir que la definición de región se adecúa a los contextos históricos y a los intereses de quienes asumen el ejercicio de delimitar una región.



Aproximaciones a los conceptos de territorio y región

Friedrich Ratzel (1871): El territorio es una parcela de la superficie terrestre apropiada por un grupo humano con recursos suficientes para su doblamiento utilizados a partir de las capacidades tecnológicas existentes. Tiene como referencia al estado

Paul Vidal de la Blache (escuela francesa de geografía-possibilismo) finales del siglo XIX y comienzos del XX. Noción de región como contrapunto al territorio.

Jean Gottman (1973): "*The significance of the territory*". Aborda el análisis del significado del territorio para las naciones. Sostiene que la relación de las personas con su territorio se presenta de diversas maneras: geográficas, políticas y económicas.

Bertha K. Becker (1983): "*El uso político del territorio: preguntas a partir de una visión del tercer mundo*". Alteridad del concepto de territorio, considerando poderes de escalas inferiores a la estatal, presentes dentro del ámbito jurídico y político del Estado y poderes de escalas superiores (supranacionales). Se trata de una geopolítica de relaciones multidimensionales de poder en diferentes niveles espaciales.

Milton Santos (1985): El espacio debe ser analizado por medio de cuatro categorías en conjunto: la forma, la función, la estructura y el proceso. Los territorios habitados (por personas comunes) se confrontan con dos tendencias contemporáneas: expansión e imposición de las relaciones capitalistas de producción (mundialización), y homogenización de costumbres y los usos sobre todo con respecto al consumo individual (globalización).

Robert Sack (1986): "*Human Territoriality*". Perspectiva de la territorialidad desde las motivaciones humanas. Territorialidad como la base de poder, como estrategia para alcanzar, influenciar o controlar recursos y personas a través de la delimitación y control de áreas específicas del territorio. Los territorios pueden ser móviles. Destaca que un área puede ser un territorio en un momento o periodo y perder esta calidad en otro.

Calude Raffestin (1993): "*Por una geografía del poder*". Defiende la existencia de múltiples poderes que se manifiestan en las estrategias regionales y locales. La geografía del poder o de los poderes con una significación de la geografía política. En esta perspectiva el territorio se entiende como la manifestación espacial del poder fundamentada

► en las relaciones sociales, determinadas, por la presencia de energía (acciones y estructuras concretas), y de información (acciones y estructuras simbólicas).

Marcelo Lopez de Souza (1995): El territorio es el espacio determinado y delimitado por y a partir de relaciones de poder, que define así, un límite y que opera sobre un sustrato referencial. El territorio es definido por relaciones sociales y puede estar relacionado a formas jurídico-políticas, culturales, o económicas.

Castro (1995): En la escala local se encuentra la visión de lo vivido, la tendencia a la heterogeneidad, los datos individuales, mientras en la escala regional y global, está la información estructurante, la valoración de lo organizado y homogéneo, los datos agregados, los fenómenos latentes.

Suertegaray (2000): Los geógrafos utilizan conceptos más operacionales como el paisaje, lugar, región y territorio, que expresan diferentes perspectivas de lectura del espacio geográfico, requiriendo diferentes procedimientos metodológicos.

Rogelio Haesbaert (1997, 2002 y 2004): Clasificación de tres vertientes básicas para las topologías de territorio:

1. La política o jurídico política en la que el territorio es controlado por un determinado poder
2. La cultural o simbólico cultural: el territorio como producto de la apropiación simbólica de una colectividad
3. La económica: el territorio como fuente de recursos (dimensión espacial de las relaciones económicas)

Haesbaert (2004b): En varios lugares lo que se percibe es la lucha de la identidad. Lo que significa que ante el mito de la desterritorialización, ocurren de manera simultánea procesos de territorialización y reterritorializaciones.

Schejtman y Berdegué (2004): En el **enfoque territorial** destacan la descentralización, la valoración de la participación y el protagonismo de los actores de la sociedad civil. Incluye las nociones de gobernabilidad (interacción y regulación entre actores, instituciones y Estado) y de concertación social o coordinación de intereses en un espacio determinado.

Fuente: Adaptado de Schejtman & Berdegué (2004) y Schneider & Peyré (2006).

Ejercicio 2

Con el objeto de hacer claridad respecto al modo como se construyen en el plano social procesos regionales y la forma como diversos grupos sociales representan una región, se realiza un ejercicio de tipo diagnóstico sobre los distintos eventos que a lo largo de un período histórico permiten que adquiera identidad un área determinada. Para ello se usará una técnica que se define como cartografía social y que permite que los actores sociales pongan en un mapa el conocimiento que tienen sobre un área geográfica en lo relacionado con procesos de poblamiento, actividades económicas, zonas de conservación, sitios de importancia simbólica, conflictos, mercados; en síntesis, los conocimientos de los que un grupo dispone y que se ordenan según los objetivos de la investigación que se proponga.

Los participantes se integran en grupos, los cuales se estructuran según afinidades, ejemplo: representantes de pueblos indígenas, líderes de organizaciones campesinas, funcionarios integrados en instituciones, como también los de las ONG. Si es un grupo que ya tiene su propia dinámica, las mesas de trabajo se estructuran respetando las experiencias anteriores.

Las variables que se consignarán en el mapa serán:

- El poblamiento. Esto significa identificar los pobladores de la región, la antigüedad de la ocupación, las áreas que actualmente ocupan los diferentes grupos humanos y las motivaciones que hacen que la población viva en esa región.
- Los usos o actividades económicas que los diferentes grupos humanos llevan a cabo en la región.
- Las empresas que se ocupan de la explotación de los recursos del subsuelo, las áreas que controlan, los conflictos que generan.

- Las diferentes culturas que comparten esa región, el manejo que hacen de sus territorios y el momento histórico en el que se integran a esa área.
- Los proyectos de desarrollo e infraestructura previstos para la región en el ámbito regional, nacional e internacional.

Se requiere un mapa de la región que disponga de información sobre la red hidrográfica y la división político-administrativa, sobre este mapa se va consignando información de las diferentes variables,



para ello se puede usar papel mantequilla o acetato transparente que se coloca sobre el mapa maestro y por cada variable se puede hacer un mapa temático. Así, según las variables que hemos descrito, se tendrían cinco mapas: el de poblamiento, el de uso o actividad económica, el de las empresas mineras, infraestructura y proyectos y el de las culturas. En cada mapa, con marcadores de punta fina o mediana, y a partir de crear unas convenciones, se va localizando la información, a la vez que en fichas de cartulina se consigna la información en la que se explica cada una de las convenciones. Tales fichas son la memoria cualitativa del mapa.

El facilitador, luego de la exposición realizada por cada uno de los grupos, contrasta las diferentes versiones a partir de la información contenida en las fichas, señala las interpretaciones que puedan contener contradicciones y hace una síntesis respecto a la forma como se ha integrado un concepto de región a partir de los procesos de poblamiento o colonización, la apropiación que de la región hacen diferentes culturas, la economía que prima y las actividades relacionadas con empresas mineras e infraestructura, así como los conflictos que hacen explícitos y manifiestan los participantes. ■

La región y su articulación al escenario nacional y global

Una región no se define sólo por el modo como sus habitantes han apropiado un territorio y construido en ese espacio geográfico cierta identidad; al mismo tiempo las regiones adquieren significado por la manera como se articulan con otros espacios regionales o con los intereses o expectativas que actores lejanos puedan tener respecto a los recursos que se disponen en esa área geográfica. En las últimas décadas, a partir de la integración planetaria, en lo que se ha llamado la globalización, muchos lugares y poblaciones que permanecen alejados de los centros de mercado y poblados en los que la economía es de subsistencia o sitios en los que aparentemente la población ejerce autonomía sobre su territorio, sobre esas áreas se superponen intereses anónimos, ya sean relacionados con la minería, con la producción de energía, con la ampliación de infraestructura, con el control territorial en un escenario de conflicto, con el uso de la biodiversidad o con la expansión de áreas para la agroindustria.

Es claro que los pobladores de un área geográfica, en la medida que la van ocupando, realizan una determinada forma de ordenamiento, pero a ese ordenamiento se le superpone otro de tipo global que muchas veces es imperceptible para una gran mayoría de la población que habita en esa región.



Un ejemplo de ello es evidente cuando se piensa en la extensa región del Amazonas que cubre varios países y que se le define en el espacio global como el pulmón del planeta, nominación que adquiere sentido en la medida que el modelo de desarrollo dominante se constituye en amenaza para los ritmos del clima y para la misma existencia de la humanidad; esta manera de nombrar la región amazónica supone que desde los centros de poder internacional se impulsen políticas orientadas al manejo y conservación de la región, se suscriban convenciones internacionales, se definan áreas de protección o conservación, y en general se produzcan acuerdos entre Estados, y todo ello suceda sin que muchas de las poblaciones que las habitan sean tomadas en cuenta o se les entere.

Para tener una visión real de una región se requiere conocerla en dos dimensiones: una que permite identificar cómo sus pobladores construyen expectativas respecto al manejo de tal área, pero también es necesario entender la forma como actores externos tienen intereses y generan políticas para incidir

en su ordenamiento. Estos dos escenarios no son antagónicos, pueden ser complementarios y en algunos casos actores locales agencian las propuestas externas, como también llegan a convertirse en contradictores de éstas.

Ejercicio 3

Con base en los mapas elaborados en el ejercicio 2 y siguiendo las mismas pautas, se trata de identificar las áreas o puntos sobre los cuales actores externos a la región tienen intereses de diversa naturaleza. Con base en el uso de diferentes colores y convenciones se localizan los puntos y áreas de interés y en fichas de cartulina se describe el tipo de actor y la expectativa que dicho actor tiene sobre la región. Una vez los grupos de trabajo conformados para hacer el levantamiento de la información presenten los resultados del ejercicio, el facilitador confrontará la información de los grupos e identificará el tipo de relaciones que desde la región se proyecta hacia escenarios nacionales y globales.

El ejercicio permite llevar a cabo reflexiones sobre las amenazas que sobre la región se presentan, los actores, intereses y expectativas desde diferentes actores, ya sean locales, regionales, nacionales o globales. ■



El marco normativo del ordenamiento territorial en Colombia

Antecedentes y normas

2. El **Centralismo** es un sistema de organización estatal cuyas decisiones de gobierno son únicas y emanan de un mismo centro, sin tener en cuenta las diferentes culturas o pueblos sobre los que influye. El **Federalismo** es una doctrina política que busca que una entidad política u organización esté formada por distintos organismos (estados, asociaciones, agrupaciones, sindicatos, etc.) que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, a quien pertenece la soberanía, (Estado federal o federación) y que conservan una cierta autonomía, ya que algunas competencias les pertenecen exclusivamente. www.wikipedia.com

El ordenamiento territorial como instrumento para el ejercicio del gobierno, en el caso de la historia colombiana, se estructuró durante el siglo XIX a partir de la tensión entre Centralismo y Federalismo². Esta tensión que llevó a sinnúmero de guerras, se debe entender como la búsqueda por encontrar un modelo de ordenamiento del territorio nacional y de acuerdos sobre las instituciones que permiten la gestión del gobierno. Así, la Constitución Política del Estado se debe entender como el máximo instrumento que ordena el territorio, pues es a través de la Constitución como se organizan los diferentes entes territoriales, se determinan sus formas de gobierno y se definen los procedimientos y recursos para su administración. En Colombia, con la Constitución Política de 1886 se impone un modelo centralista, que es el que prima a lo largo del siglo XX y es el que se cambiará definitivamente con la Constitución de 1991.

También el ordenamiento territorial se debe entender como instrumento técnico usado para la planificación estatal; dicho instrumento es de reciente adopción en la historia de Colombia, siendo la reforma constitucional de 1968 impulsada durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo la que permite que se avance en procesos de descentralización de la administración y se determinen los procedimientos para la planeación en los territorios de los municipios, las áreas urbanas, las áreas metropolitanas, a la vez que se

avanza en la definición de regiones de planeación que no necesariamente coinciden con la división político-administrativa de los entes territoriales. Estos eventos, más la reforma constitucional de 1986, en la que se concreta la descentralización municipal y la elección popular de alcaldes, se constituyen en antecedentes de la reforma constitucional de 1991 en la que se propone un nuevo modelo de ordenamiento territorial.

La planeación como conjunto de acciones de tipo técnico y político que determinan el modo como se maneja y ordena el uso de un territorio, hace parte del ideario sobre el que se funda el Estado en la

segunda mitad del siglo XX, y en el caso de Colombia, como en general los países que se les definía como tercer mundo, adoptó una serie de instituciones y de normas que ya se habían experimentado en Norteamérica como centro de poder. El ejemplo evidente es el relacionado con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) orientadas a la planeación del desarrollo regional, las cuales reproducen el modelo experimentado en Norteamérica en el valle del Tennessee, en donde una institución tomando como referente espacial la cuenca hidrográfica asume el papel de liderar el desarrollo integral de una región en los campos de la producción agrícola, la generación de energía y la repoblación forestal. Es ese modelo el que en la década de los setenta del siglo pasado se adopta en Colombia y en muchas áreas de Latinoamérica, y en el que la región asociada a una cuenca se constituye en unidad espacial para el ordenamiento territorial.

Al mismo tiempo el Estado requiere reglamentar el manejo del territorio nacional en la dimensión ambiental, aspecto que en la segunda mitad del siglo XX tendrá su concreción en la Ley 2ª de 1959, que se constituye en marco general del ordenamiento sobre el uso del territorio nacional en lo relacionado con bosques, aguas, suelos y vida silvestre. Esta Ley es antecedente del Código de recursos naturales y la definición de áreas de conservación, que adoptado en 1974 se constituye en el marco que ordena el uso del conjunto de recursos disponibles en el territorio nacional, ordena áreas en cuanto restringe su uso, determina procedimientos para el acceso al usufructo de recursos y crea una institucionalidad para el manejo y control.



En otro campo del ordenamiento del territorio el Estado tiene como función garantizar a la población el acceso al disfrute de los recursos disponibles en su territorio, uno de estos recursos fundamentales es el de la tierra y en esa perspectiva se debe racionalizar su uso y determinar pautas sobre su tenencia. En este campo, la Ley 135 de 1961 se constituye en fórmula para garantizar el disfrute democrático de la tierra para la población integrada a la producción agrícola o pecuaria, y en ese sentido esa Ley de reforma agraria se constituye en instrumento básico del ordenamiento del territorio. Pero al contrario, la historia de Colombia de los últimos cincuenta años enseña un larga y cruel enfrentamiento en torno al problema del acceso a la tierra, de confrontación entre distintos sectores de la población en la medida que el Estado no ha generado un modelo de ordenamiento democrático que garantice el acceso a este recurso.

Estos antecedentes, enunciados de forma general, se constituyen en la base de las reformas que introduce la Constitución Política de 1991, la cual en el plano de la organización territorial conserva los departamentos, municipios y distritos, pero permite la formación de provincias, regiones y entidades territoriales indígenas. Es importante destacar que la Constitución se ocupa expresamente del ordenamiento del territorio en dos sentidos; uno es el que determina que el Congreso expida en fase posterior una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, a partir de la cual se pueda reordenar el mapa territorial de la nación y definir las competencias de los entes territoriales; en segundo término, define un sistema nacional de planeación y unas instancias de participación de los entes territoriales.

No obstante lo anterior, después de 18 años de vida de la Constitución no ha sido posible un acuerdo político para que se expida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), pero sí se presentan desarrollos importantes en lo relacionado con los procesos de descentralización y con el ordenamiento ambiental del territorio nacional. Respecto a la descentralización y el ordenamiento del territorio en el plano municipal, la proyección más importante es la Ley 388 de 1997, en tanto la Ley 99 de 1993 se constituyen en el marco normativo que define el modelo de gestión ambiental del Estado.

De manera errónea se ha asimilado la Ley 388 de 1997 a una normativa sobre el ordenamiento territorial, pero ésta tiene su verdadero alcance en cuanto permite la regulación espacial del territorio, sin que realmente dichos planes intervengan en campos como lo socio-cultural, lo político, lo institucional y lo económico. Al respecto la Ley en su capítulo II dice sobre el concepto de ordenamiento del territorio: *"...comprende un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, comprendidas por los mu-*

nicipios 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 los 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 socioeconómicas y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales." Art. 5, Ley 388/97.

Teniendo en cuenta lo anterior, el ordenamiento ambiental del territorio debe integrarse en las diferentes escalas por lo cual tienen un papel fundamental desde el nivel internacional, nacional, regional y local, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los Municipios. En todos los casos existen instrumentos para materializar los ejercicios de ordenamiento como lo son los Planes de Gestión Ambiental Departamental, Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial. Por su parte, y considerando la participación de la sociedad civil y su propia autonomía para el ordenamiento y gestión de sus territorios, es preciso alimentar y articular estos instrumentos de ordenamiento ambiental a partir de los Planes de manejo y Planes de vida de las comunidades afrocolombianas e indígenas, respectivamente, como su escala local y en algunos casos incluso regional.

Ejercicio 4

Realizar lectura del texto de Cecilia Orozco Cañas "*Capítulo I: Ordenamiento territorial ambiental en Colombia*", en *Ordenamiento territorial y medio ambiente*. Colciencias, Universidad del Valle. 2003.

Con base en esta lectura abordar los siguientes temas de reflexión:

- Qué se entiende por un territorio socio-cultural, por un territorio político-administrativo y por un espacio ecológico. Definir los rasgos que identifican esas unidades y señalar las diferencias.
- Con base en el mapa elaborado en el ejercicio 2, contrastar el contenido del texto relacionado con la definición de región y señalar las variables que se deben tener en cuenta al momento de determinar una región.
- Qué se entiende por ordenamiento territorial en la Constitución Política de 1991 e identificar las diferencias respecto a la normatividad anterior.
- Señalar las razones por las cuales no se presentan desarrollos normativos respecto a la Ley de Ordenamiento Territorial (LOOT).
- Identificar las principales normas que en la fase posterior a la promulgación de la Constitución de 1991 se han expedido respecto al ordenamiento territorial.



- Cómo se concibe el ordenamiento territorial con relación a la dimensión ambiental; señalar los principios y las normas fundamentales.
- Identificar las diferencias y concordancias entre ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental del territorio.
- Precisar las categorías que sirven para realizar el ordenamiento ambiental y que permiten definir las diferentes áreas de manejo ambiental. ■

Ordenamiento y noción de desarrollo

“El desarrollo no se alcanza por la suma de acciones sin importar el mérito o sentido de cada una de ellas”

GUSTAVO ESTEVA

Planeación y ordenamiento territorial no son más que una expresión de la acción política del Estado, en ese sentido las acciones técnicas, administrativas y de política que conducen a determinar la forma como una población hace uso y ocupa un territorio, responden o están orientadas a alcanzar objetivos claramente identificados en un determinado modelo de gestión ambiental y en consecuencia de desarrollo. De este modo el ordenamiento de un territorio guarda correspondencia y está determinado por una concepción de desarrollo.

Para Sergio Boisier hay una relación de factores territoriales que configuran las estructuras para el desarrollo y hay elementos que actúan como causalidades del desarrollo: valores universales (como la libertad y la democracia) fren-

te a valores singulares (propios del territorio) que le dan identidad y lo unifican y por lo tanto también lo diferencian. En esta concepción los actores son considerados portadores del desarrollo, los agentes de desarrollo, como aquellos que inciden en el curso de los acontecimientos, las organizaciones, como aquellas que definen las características y velocidad con que se llevan a cabo los procesos de decisión, y por último, los procedimientos, como las modalidades para gobernar, administrar, informar y posicionar el territorio.

Según el planteamiento de Boisier el desarrollo debe entenderse como un entorno que facilita la potenciación del ser humano siendo para ello imprescindibles la autoconfianza colectiva, y la actuación cooperativa y solidaria desde el territorio, logrando que el desarrollo se centre en el ser y no en el tener, se base en principios y no sólo en instrumentos, y donde las personas tenga posibilidades reales de elección y decisión (Boisier, 2003).

Hasta la década de los setenta del siglo pasado se tenía la concepción de que se podía hacer un uso ilimitado de los recursos existentes, hasta ese momento se tenía la idea de que los recursos estaban disponibles y bastaba que la sociedad desarrollara las tecnologías adecuadas para su explotación, y de ese modo, garantizar un crecimiento sostenido de los bienes que requería la sociedad. La naturaleza se percibía como una gran despensa de donde se podía extraer de modo ilimitado todo lo que la sociedad necesitaba, pero esta concepción de desarrollo es la que comienza a hacer crisis en los años setenta. En ese momento el modelo económico, la visión de desarrollo capitalista, comienza a ser interrogada desde la dimensión ambiental, es el instante en el que se señala que el crecimiento tiene un límite, que existe una base de recursos naturales sobre el que las sociedades se reproducen y que tales recursos se están usando a un ritmo mayor que el que se requiere para su reproducción. Tal alarma indica una creciente pérdida de la biodiversidad en los diferentes ecosistemas usados por la población humana, muestra las transformaciones en los ritmos climáticos y con ello la amenaza en la seguridad alimentaria del conjunto de la sociedad o de la humanidad, pero al mismo tiempo identifica los impactos derivados del efecto invernadero por las tecnologías propias de la sociedad industrial.

Es en 1972, con la declaración de Estocolmo de la ONU, en la que se señala que los recursos disponibles como son el aire, la tierra, la flora y la fauna



deben ser objeto de planificación y ordenamiento bajo el principio de garantizar el beneficio para las generaciones actuales y futuras. Con este enunciado nace un concepto de desarrollo en el que se asume que el crecimiento debe ser sostenible, con ello se quiere decir que los Estados deben garantizar la existencia de una base natural cuando ordena su acción y planifica su economía. Tal premisa es la que funda la normatividad ambiental en Colombia, en la que de modo explícito en la Ley 99 de 1993 se prescribe que la gestión y ordenamiento ambiental del territorio descansa sobre un principio de garantizar sostenibilidad de los recursos. Al respecto la Ley 99 de 1993 prescribe:

Artículo 7. Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para efectos previstos en la presente ley, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio, y de los recursos renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible. Ley 99/1993.

La irrupción de la dimensión ambiental en el concepto de ordenamiento del territorio se constituye en instrumento que quiere ponerle freno al capital que de modo salvaje imponía su propia ley. Es así como en aras de generar “desarrollo” se destruían ecosistemas valiosos ante el avance de una carretera, la construcción de una hidroeléctrica no valoraba la importancia de las áreas a inundar, la desecación de humedales para ampliación agrícola no reconocía el significado de tales ecosistemas, se contaminaban áreas silvestres sin conocer las especies que allí se extinguían, en síntesis, hasta ese momento el desarrollo se levantaba sobre la destrucción del entorno ambiental y la lógica era simplemente la de garantizar mayor producción y acrecentar productividad.

Contexto Internacional

Desde 1972, año en que se desarrolló la conferencia Mundial sobre Medio Ambiente en Estocolmo, la cuestión ambiental dejó de ser un problema de románticos para institucionalizarse en los mecanismos gubernamentales, principalmente mediante instituciones supranacionales. El Informe Meadows, los límites del crecimiento (Meadows, 1978), aborda el análisis de la relación entre sociedad y naturaleza en lo concerniente al desarrollo. Posteriormente, cuando el término desarrollo era minado en sus cimientos, surge un intento de recuperarlo

► a través del adjetivo de “sustentable” en la publicación del informe Brundtland de 1987, reconfigurando una nueva agenda para el debate político (Goncalves P, 2003). De esta forma, el tránsito del desarrollo al desarrollo sustentable indica un cambio no sólo de las creencias y valores que deben orientar a la sociedad sino nuevos parámetros en las relaciones internacionales (Goncalves P, 2003).

Desde entonces y con antecedentes como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Recursos Naturales en 1949 y más recientemente con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro) durante 1992 y la de Johannesburgo en 2002, la agenda ambiental y unida a ésta la política de biodiversidad ha surgido y se ha desarrollado según el avance y criterios definidos en dichos espacios políticos de carácter internacional.

Particularmente, para el caso de la política de biodiversidad es El Convenio Internacional sobre Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994), resultado de la reunión de Rio de 1992, el marco sobre el cual Colombia define la Política Nacional de Biodiversidad (1998), que tiene una íntima expresión en la gestión del territorio en todas las escalas.

Contexto Nacional

A partir de 1974 con la creación del código de recursos naturales y del medio ambiente, Colombia consolida una forma de aproximarse y reglamentar el uso de los recursos naturales con un énfasis notable en el recurso hídrico y forestal.

En 1950 el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inderena), que manejaba los recursos naturales y el medio ambiente a nivel nacional, fue reformado como consecuencia de las recomendaciones del informe Currie³. Este instituto fue liquidado con la aprobación de la Ley 99 de 1993, (Ley del Medio Ambiente) que creó el Ministerio del Medio Ambiente. De esta forma las funciones del Inderena fueron asumidas por las corporaciones autónomas regionales creadas en todo el país

3. Lauchlin Currie (1950) Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión. Dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Imprenta del Banco de la República, Bogotá.

Es importante señalar que aunque se ha realizado la crítica al modelo de desarrollo capitalista y se ha construido el concepto de sostenibilidad, sin embargo la visión de la naturaleza como fuente inagotable de recursos no ha desaparecido y en el presente se actualiza en el nuevo modelo de la globalización. Desde la perspectiva global los territorios se integran más allá de las fronteras nacionales y adquieren sentido en términos de competitividad, entendiéndose por competitividad la disponibilidad de materias primas, el fácil acceso a mercados, la infraestructura disponible, la mano de obra y sus costos y la gobernabilidad que se pueda ejercer sobre ese territorio o de otra manera la seguridad para las inversiones.

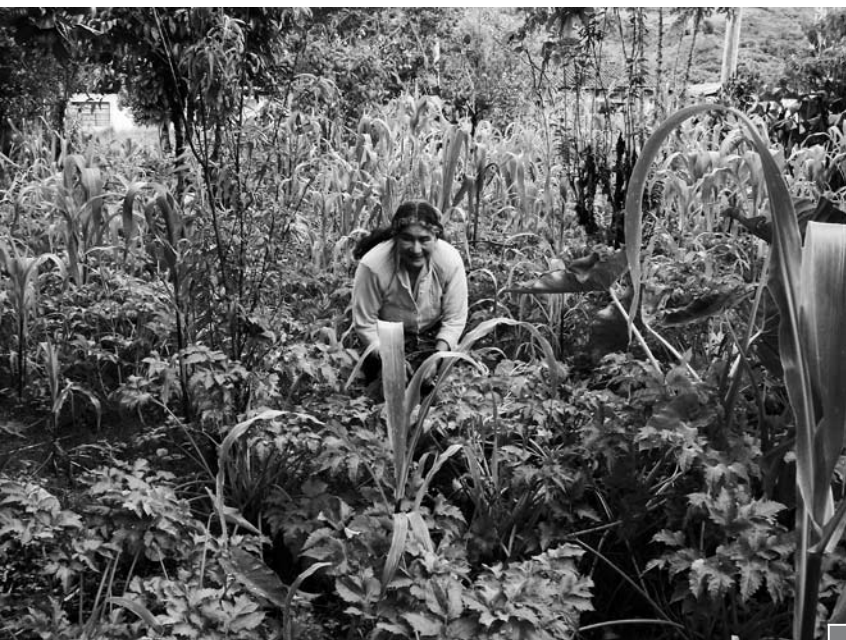
En el escenario global sucede un fenómeno que se llama la desterritorialización, el cual consiste en que las naciones y Estados aparecen determinados

por normas y regulaciones que organizaciones internacionales adscritas al capital acuerdan e imponen en función de los intereses de ciertos centros de poder transnacional. Es este el modelo en el que actualmente se inscriben los procesos de ordenamiento territorial y en los que generalmente las expectativas de quienes habitan un territorio se tornan invisibles.

Schejtman y Berdegué (2004) a partir de la propuesta de desarrollo basada en el *Enfoque Territorial*, plantean como su objetivo la reducción de pobreza en las áreas rurales a través del estímulo de procesos de transformación productiva e institucional. La transformación producti-

va busca articular de forma competitiva y sustentable, la economía del territorio con los mercados, mientras la institucional sugiere la interacción de los actores locales entre sí y con agentes externos, garantizando la participación de la población en el proceso y en la distribución de los beneficios. En este enfoque el territorio pasa a ser entendido como una unidad de observación, actuación y gestión para la planificación estatal

Por otro lado, analizando propuestas como el *“Desarrollo a Escala Humana”* la cual se basa en los principios de Manfred Max Neef y cuya orientación es hacia la autodependencia, sus aportes para la gestión territorial de ésta propuesta se sustentan en buscar una gestión social del territorio que logre:



- La satisfacción de las necesidades humanas fundamentales.
- Una articulación orgánica entre los seres humanos, la naturaleza y la tecnología.
- Promover la articulación de los procesos locales con los globales, de lo personal con lo social.
- La planificación con autonomía.
- Garantizar la articulación de la sociedad civil y el Estado.

Bajo esta óptica, las personas se espera dejen de ser objeto para convertirse en sujetos del desarrollo mediante la construcción de alternativas de abajo hacia arriba, es decir de lo local a lo regional y lo nacional, que respondan a las necesidades y aspiraciones de las personas y respete las diferentes identidades culturales que confluyen en un territorio (Max Neef, 2001). Lo anterior por ende exige mecanismos institucionales que promuevan la participación y representatividad.



El territorio del pueblo U'wa y la explotación petrolera

El caso del pueblo U'wa enseña claramente la forma como los intereses transnacionales determinan el ordenamiento de un territorio. Los U'wa de lengua Chibcha se distribuyen en la vertiente oriental de la serranía del Cocuy en los departamentos de Boyacá y los Santanderes, allí en su territorio tradicional Ecopetrol y la OXY, en el año de 1991, firman Contrato de Asociación sobre el bloque Samoré para la realización del proceso de exploración sísmica. Posteriormente en el año de 1995 el Ministerio del Medio Ambiente otorga licencia ambiental para el trabajo de sísmica, acción que se asume sin cumplir los requerimiento de consulta previa a las comunidades. La consulta previa es requerimiento que el Estado colombiano asume como mecanismo de interacción con los pueblos indígenas cuando suscribe el Convenio 169 de la OIT; al respecto el citado convenio señala: *“En el caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre*

► *que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades." Art. 15 numeral 3 Convenio 169 OIT .*

A pesar de tal normativa, que incluso es constitucionalmente reconocida en el artículo 332, la Defensoría del Pueblo debe, en el año de 1995, instaurar acción de tutela para que previo a la entrega de licencia ambiental se lleve a cabo la consulta, aspecto que posteriormente es validado por la Corte Constitucional y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos -CIDH. La CIDH en el año de 1997, mediante la Resolución 1154 de medidas cautelares, insta al Estado colombiano para que proteja los derechos del pueblo U'wa y proceda a la realización de consulta previa.

Después de larga controversia, en el mes de diciembre del año 2006, el gobierno autoriza los trabajos de exploración en los territorios tradicionales del pueblos U'wa, el argumento es que ningún ciudadano se puede oponer a las decisiones del Estado y que el pueblo U'wa no ha querido participar en la consulta, pero se entiende por consulta simplemente acudir a un escenario en el que la comunidad se informa y valora los impactos sobre su territorio.

Ordenamiento y participación

Es común que los diferentes ejercicios de ordenamiento territorial, en especial aquellos regulados por la normatividad y por tanto asociados a un enfoque instrumental y con carácter jurisdiccional y administrativo, representen una alta demanda presupuestal y sean liderados por agentes externos con limitada participación de las comunidades. El excesivo tecnicismo requerido en dichos procesos aísla la posibilidad de dialogo entre los técnicos y las comunidades, para quienes los productos generados por los primeros no significan referentes cotidianos que les permiten tomar decisiones sobre las prácticas de ocupación y aprovechamiento del territorio. Estos procesos se convierten usualmente en rubros que se aplican más como comodines políticos, quedando en un segundo plano su aplicación como directrices en la gestión de los municipios.

El desgaste continuo de una planeación no operativa tiene consecuencias directas en la gobernabilidad del territorio al dejar la toma de decisiones a

merced de los acontecimientos y dinámicas que no necesariamente responden a las necesidades e intereses colectivos, llevando no a una gestión territorial integral, sino a acciones aisladas que expresan la manifestación de las formas de poder predominantes en el territorio, las cuales frecuentemente debilitan el papel de las instituciones y/o de las organizaciones de orden regional y local.

En los diversos escenarios institucionales en los que el ordenamiento o la planeación en el manejo del territorio se constituyen en instrumento para la acción de gobierno, la Constitución Política de 1991 determina que la participación es requerimiento en la construcción del plan. Esta fórmula trata de resolver uno de los problemas identificados en las metodologías de planificación que durante varias décadas se habían experimentado y que constituían el ordenamiento como ejercicio técnico, en el que un grupo de especialistas realizaba los ejercicios de diagnóstico y proyectaba de manera ideal un plan según sus propias expectativas o las que se derivaban de su especialidad. Estos ejercicios conocidos como la planeación tipo libro nunca llegaban a ejecutarse, pues el gran escollo era que los actores locales no habían sido consultados y no se realizaban acuerdos que garantizaran viabilidad a lo proyectado.

Pero enunciar que la participación es una premisa al asumir el ordenamiento territorial no significa que el problema esté resuelto, en muchos espacios la participación se reduce a una consulta, sin que realmente se garantice que el conocimiento de un territorio, las expectativas y acuerdos de quienes allí habitan puedan aparecer consignados en el ordenamiento final. Esta experiencia puede observarse con claridad en los planes de ordenamiento territorial que se



desarrollaron a lo largo del país en los municipios, en los que simplemente se convocó a la población para que conocieran y respaldaran los ejercicios que un grupo de técnicos habían realizado.

Si se quiere realmente llegar a procesos de ordenamiento marcados por una verdadera participación, tal propósito sólo se puede cumplir si en el plano metodológico se identifica claramente el sentido, los objetivos y los instrumentos de la participación. Es en la escuela de la Investigación Acción Participación en donde se pueden identificar elementos que contribuyan a garantizar el ordenamiento como construcción política, es decir, que no sólo se constituyan en instrumento para agenciar una política gubernamental, sino que sea portador de las expectativas y las alternativas identificadas colectivamente.

Así, el ordenamiento que encara un verdadero sentido de la participación se constituye en acuerdo o consenso entre actores sociales involucrados en el manejo de un territorio, acuerdo que parte de valorar las propias expectativas, pero también las de otros actores que no están involucrados de forma inmediata en ese territorio y que incluso pueden estar en contradicción con la visión construida por los actores locales. Esto significa que incluso una propuesta de ordenamiento puede ser un instrumento de los actores de un territorio frente a propuestas de ordenamiento externas. En la historia de Colombia se pueden documentar sinnúmero de situaciones en las que procesos de ordenamiento territorial se constituyen en formas de exclusión de amplios sectores de la población, como son los casos en los que el desplazamiento forzado de las comunidades lleva a que otros ocupen sus territorios y en otros casos a la población se le imponen nuevos esquemas en los que se les desterritorializa y se les pone al servicio de un sector de poder.

Denuncia la Defensoría del Pueblo violación de derechos humanos por siembra de palma africana en los territorios colectivos de Jiguamandó y Curvaradó

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, manifestó que con el establecimiento de los cultivos de palma aceitera dentro de los territorios colectivos de Jiguamandó y Curvaradó, se están violando los derechos de las comunidades negras al disfrute del territorio, a la identidad e integridad cultural, al goce de un ambiente sano, a la seguridad alimentaria, a la salubridad pública, al acceso a la vivienda, al trabajo, a la libertad de locomoción y residencia y a la igualdad. Igualmente,

► se están amenazando derechos fundamentales como el derecho a la vida digna, a la salud, a la libertad y a la vida, entre otros.

De acuerdo con el informe del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), resultado de una comisión de verificación celebrada entre el 25 de octubre y el 1° de noviembre del 2004, en la cual participó la Defensoría del Pueblo, 21.142 hectáreas de los territorios colectivos de las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó están afectadas por los cultivos de palma aceitera y en menor grado por la ganadería.

Para noviembre de 2004, se encontraban sembradas 4.183 hectáreas con palma, otras 810 estaban siendo utilizadas para ganadería (empresa La Tukeka), y cerca de 16 mil estaban proyectadas para el establecimiento de nuevos cultivos de palma de aceite y ganadería.

En el territorio colectivo de Jiguamiandó existían para la fecha de la visita 198 hectáreas recién sembradas por la empresa Palmas de Curvaradó y, además, se encontraban otras áreas ya adecuadas para el mismo tipo de siembra.

Por su parte, en el territorio de Curvaradó, había 3.636 hectáreas con palma africana (Urapalma 2.723 ha, Promotora Palmera del Curvaradó "Palmado" 80, Palmas de Curvaradó 200, Palmas S.A. 633), mientras 349 hectáreas de la empresa Inversiones Fregni Ochoa estaban listas para sembrar. Así mismo, la empresa La Tukeka utilizaba 810 ha para ganadería.

Las compraventas

La estrategia utilizada por las empresas para acceder a la tierra ha sido la compraventa de mejoras a personas particulares que dicen tener ocupación de los territorios antes de ser declarados como colectivos o a miembros individuales de los Consejos Comunitarios.

A la fecha de la comisión, se habían celebrado 203 contratos (14.881 ha), a pesar de carecer de toda validez jurídica de acuerdo a la Ley 70 (Art. 7 y 15). Al respecto, el artículo 15 dice: *"Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro, sobre las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata esta ley, no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerarán como poseedores de mala fe"*.



► El establecimiento de los cultivos de palma en esa región, principalmente en el territorio colectivo de Curvaradó, ha generado grandes impactos ambientales, culturales y sociales derivados de las obras de infraestructura que se han construido: red vial de carreteras, canales de drenaje, puentes y cables (garruchas). Así mismo, se han efectuado cambios en el uso del suelo, tala de árboles, secado y desviación de fuentes de agua.

En general, se ha intervenido el bosque nativo de la selva húmeda tropical del Chocó biogeográfico considerado como uno de los ecosistemas con mayor biodiversidad del planeta.

El informe del Incoder determinó además que el establecimiento y avance de los cultivos está causando la destrucción y desaparición de caminos, interrupción de las comunicaciones, destrucción de viviendas y cultivos, desaparición de poblados de las comunidades asentadas ancestralmente y ha generado el desplazamiento forzado de estos.

Disputa territorial

La Defensoría del Pueblo constató que el desplazamiento es causado principalmente por la disputa territorial entre los actores del conflicto armado. La situación es aprovechada para la siembra de palma en los territorios de las comunidades desplazadas. Igualmente, se supo que las ventas referidas se hicieron en la etapa inicial del desplazamiento y, en muchos casos, sin consentimiento de los beneficiarios.

En enero del 2003, las comunidades desplazadas e internas en la selva denunciaron la incursión de grupos de autodefensa, quienes amenazaron con su presencia constante en la zona y anunciaron que *“el territorio les pertenecía y que allí establecerían cultivos de palma aceitera”*.

La situación señalada generó el resquebrajamiento del tejido social, debilitando la representatividad de las comunidades y su capacidad de interlocución.

El Defensor del Pueblo, Vólmar Pérez Ortiz, condena estos hechos que violan los derechos de estas comunidades y solicita a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Interior y de Justicia y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, adelantar las acciones necesarias para suspender de manera inmediata cualquier actividad de siembra de palma africana y ganadería, al igual que ordenar la restitución ma-

►

► terial del territorio colectivo por parte de las empresas señaladas en el informe del Incoder.

Igualmente, exhorta a la Red de Solidaridad Social a propiciar de manera inmediata un Plan Integral de Retorno de las comunidades desplazadas de estos dos territorios bajo condiciones dignas y de seguridad.

El Defensor reitera lo manifestado en el informe del Incoder, en cuanto a la conveniencia de que las entidades financieras oficiales como Finagro y el Banco Agrario, suspendan los desembolsos y nuevos créditos para actividades relacionadas con la palma africana y la ganadería en los citados territorios.

Ejercicio 5

Asumir como temas de reflexión:

- Las experiencias de los planes de ordenamiento territorial en los municipios y calificar el significado de participación, los resultados de tales planes y el uso que en la municipalidad se les da.
- Presentar las experiencias de los pueblos indígenas de la región respecto a la consulta cuando se trata de desarrollar proyectos que tienen impacto en sus territorios, sus sistemas productivos y su cultura.
- Con base en la presentación y discusión de los dos temas anteriores, realizar el ejercicio de definir qué se entiende por participación por parte del grupo y determinar los atributos de una verdadera participación.

Desarrollar las siguientes preguntas:

- ¿Cómo lograr un equilibrio entre las relaciones sociedad-naturaleza de manera que la gestión territorial no se centre en las necesidades inmediatistas por parte de agentes externos al territorio?
- ¿Cómo abordar los ejercicios de ordenamiento y gestión territorial donde las concepciones del mundo y en particular el territorio, se enfrentan a múltiples formas de poder? ■



Metodología para el ordenamiento territorial

La caracterización del modelo de ordenamiento que existe y los actores sociales involucrados en el manejo de ese territorio

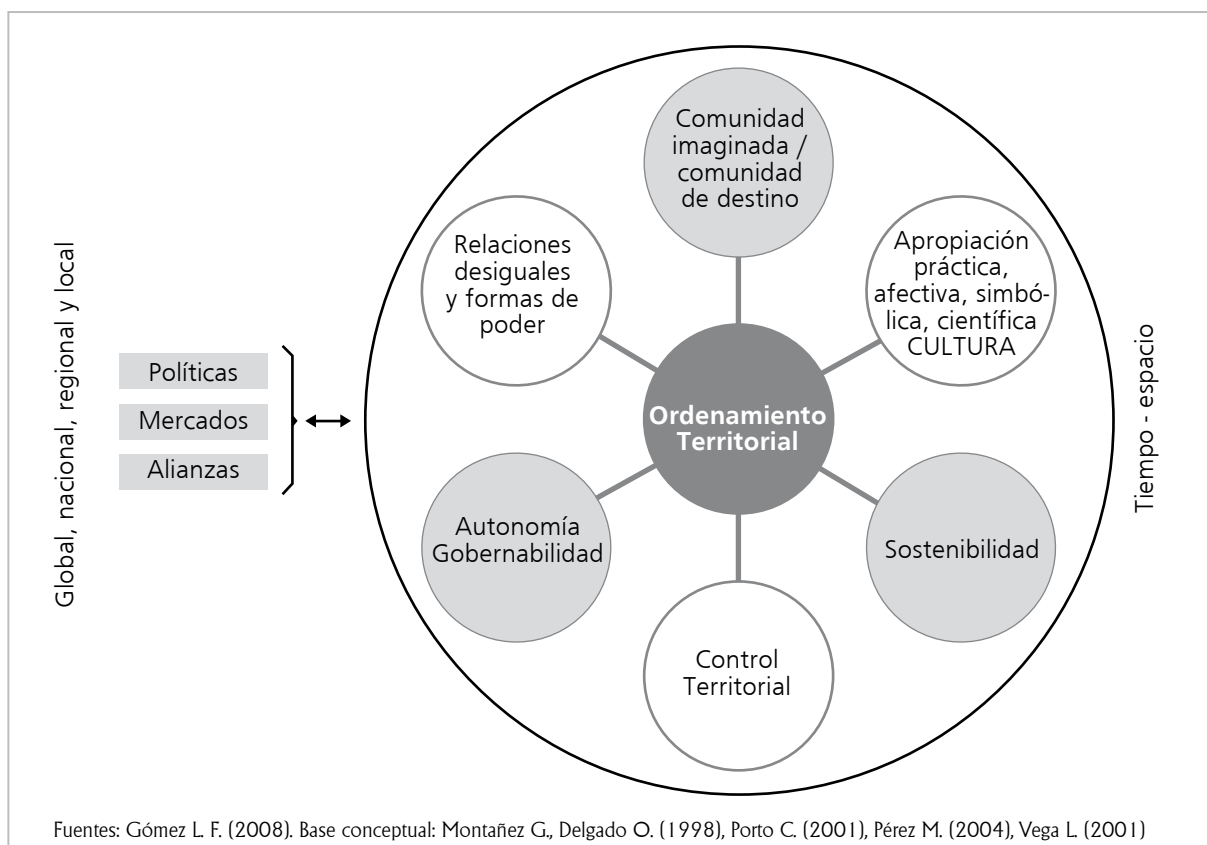
"El ordenamiento territorial no sólo sirve para establecer la organización político-administrativa de la Nación sino que permite orientar la planeación del desarrollo desde una perspectiva holística, prospectiva, democrática y participativa. Holística, porque considera los problemas territoriales desde un punto de vista global e involucra, dentro de una perspectiva espacial, los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales, tradicionalmente trabajados de forma sectorial. Prospectiva, porque plantea directrices a largo plazo y sirve de guía para la planeación regional y local. Democrática y participativa, porque parte del principio de concertación con la ciudadanía para el proceso de toma de decisiones." Amaya, M. El ordenamiento territorial: Política y Plan.

En el punto de partida del ejercicio de ordenamiento está la caracterización del territorio, pero no como unidad bio-física, sino como espacio apropiado a través de la historia y con el concurso de diversos actores sociales, culturales y económicos. El proceso de ordenamiento de un territorio

es ejercicio en el que a nivel de la metodología se integra el saber técnico y el conocimiento propio de los actores sociales que comparten esa área. Pero es importante precisar que la caracterización del territorio se realiza desde una concepción en la que aspectos relacionados con el ámbito de lo bio-físico, de lo socio-cultural y de lo económico funcionan de modo interdependiente. Interdependencia que se explica a partir de la definición de territorio como una unidad espacial, geográficamente delimitada, en la que una población apropia la naturaleza desde su propio contexto socio-cultural y hace uso de ella a través de los instrumentos tecnológicos derivados de una opción económica. Esta definición esquemática permite identificar los grandes campos de reflexión sobre los que versa el ejercicio de ordenamiento y sobre los que se debe realizar prospección en la perspectiva de acordar estrategias de manejo.

Como ejercicio de interpretación en un proceso de ordenamiento territorial se propone el análisis de una doble triada de tensiones, las cuales son interdependientes y cada una de ellas ejerce una fuerza de oposición mutua. Figura 1.

FIGURA 1. Modelo interpretativo del Ordenamiento Territorial





Por un lado se plantea la tensión resultante donde el tensor principal gira entorno a la “comunidad imaginada” y la “comunidad de destino” (Montañez G. y Delgado O.), es decir, cómo un colectivo o sociedad conciben su territorio de forma ancestral e histórica, y cual es la visión de futuro que tienen sobre su territorio, en conjunto concretan las nociones de desarrollo en contraposición y de concurrencia simultánea que deben abordarse en el ejercicio de ordenamiento. En esta tensión son determinantes las forma de expresión de las relaciones de poder, pues de ellas dependen la autonomía y la gobernabilidad sobre el territorio, así como las tendencias de sosteni-

bilidad según el tipo de relación sociedad/naturaleza que enfatice la idea de comunidad imaginada y de destino predominantes.

En el caso colombiano, es común que se contraponga una comunidad imaginada por grupos étnicos asentadas por tradición en una región alrededor de la cual han establecido una apropiación práctica, afectiva y simbólica con el territorio, con aquella cada vez con mayor influencia que tiene a su favor la fuerza de los medios de comunicación a través de los cuales se promueve y acompaña un modelo de desarrollo diferente. En este escenario es común que se acentúen procesos de colonización y desplazamiento, desdibujando la comunidad imaginada y de destino que cada vez se vuelve más difusa y dispersa, pasando a acciones de uso territorial estrechamente relacionada con la acumulación de capital, como en el caso de los cultivos de uso ilícito.

Frente a esta tendencia los grupos étnicos y algunas comunidades campesinas organizadas intentan recuperar y fortalecer su propia idea de comunidad imaginada y comunidad de destino, mediante la recuperación de espacios y fortaleciendo la legitimidad de sus ejercicios de gobierno y autonomía. Entran aquí a ser determinantes los componentes de la segunda tríada, pues una vez más son las relaciones de poder y de asimetría, las que marcan el rumbo hacia una u otra comunidad imaginada y define a su vez la posibilidad de acceder, permanecer y ejercer control sobre el territorio.

Continuando el análisis del modelo interpretativo de la figura, es evidente que los principales factores que influyen el ordenamiento territorial, se encuentran influenciados por tensiones relacionadas con el marco político, jurídico y normativo, el mercado, y el resultado de diferentes tipos de alianzas. Estos factores afectan el territorio y suceden con base en referentes espaciales

y geográficos a diferentes escalas, siendo atravesados por los intereses y propuestas de carácter global y nacional, hasta concretarse en agendas regionales y locales, momento en el cual se hacen explícitas las divergencias y dificultades de articulación entre lo que esperan y proponen como ordenamiento territorial los actores locales, y las propuestas desde los agentes externos, constituyendo lecturas y proyecciones contrapuestas con relación al territorio.

Adicionalmente, es preciso considerar que toda dinámica de construcción de territorio y la toma de decisiones sobre el mismo, tiene un referente y una evolución temporal y espacial asociado a las relaciones predominantes con relación al territorio, sus recursos y la cultura de sus pueblos y habitantes.

Un primer paso para avanzar en el ejercicio de ordenamiento es la caracterización o diagnóstico básico sobre el territorio o área geográfica que se constituye en unidad de análisis. Esta caracterización permite:

1. Identificar la forma como se ha ido transformando el paisaje y los usos que a lo largo de un período histórico se han hecho de las diferentes unidades de paisaje.
2. La manera como se constituye el poblamiento y los referentes culturales de quienes apropian ese territorio.
3. Las articulaciones que se suceden con una región o con contextos territoriales más amplios.
4. La institucionalidad sobre la que descansa el ordenamiento territorial existente.
5. Los conflictos que hacia el interior se pueden identificar en torno al manejo territorial.
6. El significado y valoración que los actores sociales hacen de los diferentes ecosistemas, de su estado y de las acciones a emprender en la perspectiva de un manejo racional.
7. Las relaciones de poder que determinan la territorialidad, autonomía y gobernabilidad

Esta primera lectura que permite construir una línea base, se realiza a partir de sistematizar la información de dos tipos de fuentes, una es la información documental o estudios que existen sobre una región y la segunda son las propias interpretaciones de los actores involucrados en el manejo del territorio que a partir de diversas técnicas pueden ser sistematizadas. Ejemplo es el de la cartografía social que en el primer capítulo del presente módulo se ha presentado en los ejercicios 2 y 3.

Es evidente que para asumir un diagnóstico que sirva de línea base y que realmente apropie el conocimiento colectivo o de los actores sociales que participan en el manejo de ese territorio, se opta por una metodología para



el ordenamiento que privilegia la participación de las comunidades involucradas. Pero no basta con la participación, en tal ejercicio el saber técnico tiene importancia en la medida que provee los instrumentos para sistematizar la información.

Esta primera caracterización del territorio lleva a comprender cómo un modelo de ordenamiento que preexiste está incidiendo en la base natural que se dispone y los conflictos que se derivan de un determinado modelo de uso. Si se tiene una descripción del modelo de ordenamiento que determina la vida de los pobladores, igualmente de ello se puede derivar que ese modelo es el resultado de la acción que a lo largo de la historia una serie de actores sociales han llevado a cabo sobre ese paisaje. Actores, que pueden ser grupos culturalmente diferenciados unos de otros, socialmente integrados en actividades productivas y económicamente articulados en redes locales o en procesos globales. Así, sobre un territorio se superponen grupos con intereses diferenciados, unos pueden identificarse por su ascendencia étnica, otros por sus expectativas de extracción de materias primas, por ejemplo productos maderables del bosque; también pueden existir quienes apropian la tierra para ganadería o para la agroindustria, pero igual pueden presentarse empresarios que explotan el subsuelo.

En resumen, en una primera fase para asumir el ordenamiento del territorio se requiere el levantamiento de información sobre el modelo de uso que se ha construido socialmente, los impactos que tal modelo de uso ha generado en la dimensión ambiental y los actores sociales involucrados, las expectativas que tales actores tienen respecto al uso de ese territorio y en consecuencia los conflictos reales y potenciales. Es entonces necesario caracterizar los actores involucrados en la gestión de ese territorio y diferenciar las expectativas que movilizan a unos y otros, pero también los conflictos. Se puede entonces llegar

a tener un mapa de los actores que permite diferenciarlos por intereses étnicos, por expectativas de tipo gremial, por su identidad en torno a la acción institucional de tipo gubernamental, por integrarse en la institucionalidad no gubernamental, por ser sectores excluidos en el acceso a los recursos disponibles en el territorio, por ser grupos armados que ejercen control territorial; en síntesis, se requiere identificar a todos los que pueden incidir hacia el futuro en el manejo de esa área geográfica.

El análisis de actores no se circunscribe a realizar una lectura de lo local, es claro que en el escenario de la globalización un territorio tiene múltiples articulaciones con actores lejanos. La riqueza en biodiversidad de una zona está necesariamente ligada con intereses propios a instituciones de investigación y a la industria internacional, pero igual sucede si el subsuelo es rico en algún producto, lo mismo que si la zona tiene importancia geopolítica como ruta de mercados legales o ilegales, igual que cuando un globo de tierra se configura como espacio de expansión agroindustrial. Si se tiene entonces una descripción del modo como los actores locales conciben el manejo de ese territorio y las expectativas de los actores externos, es posible disponer de una caracterización que dé cuenta de dinámicas culturales, sociales y económicas.

Si se tiene una caracterización sobre el ordenamiento existente y además una lectura sobre los actores sociales involucrados, se requiere un análisis complementario sobre el modo como se ejerce gobierno en ese territorio. El análisis sobre la gobernabilidad permite describir la institucionalidad existente, sus limitaciones, los conflictos que enfrenta, su capacidad técnica y el control real que ejerce.



Ejercicio 6

Se hace la lectura del texto de Roldán *et al.* "Capítulo I: Explotación de petróleo, gas natural y carbón en los territorios indígenas." En *Minería en territorios indígenas de Colombia, Perú y Venezuela*. Alianza del clima. ONIC. Cecoin. Disloque Editores. Bogotá. 1999.

Con base en la lectura desarrollar los siguientes temas de reflexión:

- En el ordenamiento del territorio o de esa región cuál ha sido la política que el Estado colombiano promueve con relación a la explotación de los recursos mineros. ■

- Identificar las tendencias que se advierten respecto a la explotación minera y los derechos de los pobladores ancestrales de esos territorios.
- Precisar los impactos que la explotación minera genera en el dominio ambiental, el de poblamiento y el institucional.
- Reflexionar sobre la forma como desde el centro se concibe a las regiones periféricas y señalar la forma como se valoran los recursos existentes en esas regiones.
- Clarificar cómo en el punto de partida del ordenamiento territorial está el conocimiento que se debe tener sobre la historia que una región ha tenido y sobre el modo como diversos actores han llegado a determinar un modelo de ordenamiento.

La jerarquización sobre los temas de análisis para el ordenamiento

Una descripción del territorio en los aspectos ya señalados permite avanzar en un segundo paso que es el de tipo prospectivo, esto es definir las áreas geográficas sobre las que se debe profundizar el diagnóstico y los ejes temáticos de análisis. Hablar de prospección significa que en esta fase se debe acordar un contexto en el cual se realiza el ordenamiento o se debe encarar la discusión sobre la política que orienta el ejercicio, vale decir, se debe definir la visión de desarrollo. Un ejemplo permite una mejor comprensión: en un territorio en el que existe una amplia zona de bosque natural se puede identificar diferentes visiones respecto a su uso y manejo

Una visión puede asumir que el bosque es una unidad en la que se debe proceder a efectuar inventarios para proyectar el aprovechamiento de maderas, es decir, el bosque es percibido como recurso maderable.

Desde otra perspectiva, el bosque puede zonificarse por su función protectora de fuentes de agua, por su diversidad de ecosistemas, por la importancia para la supervivencia de algunos grupos humanos que habitan ese territorio, por las especies de uso medicinal que se albergan en ciertas áreas, por el significado simbólico para algunas culturas, por el valor paisajístico y sus potencialidades en el uso recreativo y por otros significados en el dominio cultural.

Igualmente los bosques pueden valorarse por los servicios ambientales que éstos prestan ya sea en el escenario local o en el plano global.

Como es claro, para una misma área pueden existir diferentes representaciones sobre su uso y, derivado de ello, se presentan distintas alternativas de investigación para ordenar el manejo hacia el futuro. En este nivel se debe

entonces jerarquizar en el sentido de que, con base en el ordenamiento pre-existente y que se diagnostica en una primera fase, se puede proyectar un ordenamiento ideal que responde a las expectativas de los actores sociales que concurren al ejercicio o que tienen interés en el área. De este ordenamiento ideal se pueden deducir los temas y problemas que tienen pertinencia en una profundización del diagnóstico o de la investigación que lleva a proveer de información para asumir el ordenamiento.

La profundización del diagnóstico según un modelo de ordenamiento ideal puede llevar a que, en el caso de unas áreas que se están usando para ganadería, la investigación se oriente a valorar en mayor nivel de detalle los impactos por esta actividad y a la vez identifique opciones tecnológicas que permitan la reconversión de tales áreas. Así, se llega a conocer la forma como esa práctica económica degrada el entorno ambiental, pero también se señalan alternativas de manejo.

El nivel de detalle de este tipo de análisis siempre dependerá de los recursos disponibles y los tiempos de trabajo, como ejemplo la caracterización de un humedal puede plantearse el análisis físico de las aguas en el laboratorio o puede limitarse a la identificación de los cambios que los pobladores advierten a lo largo del tiempo y los factores que para ello explican la desaparición de algunas especies. Esta diferencia de grado en el análisis no significa que uno sea más importante que otro.

Se llega entonces a la necesidad de identificar unos objetivos para el manejo del territorio, objetivos que no son más que hacer explícita una visión de desarrollo o una política que enmarca el ordenamiento. Estos objetivos hacen relación a una concepción de manejo ambiental, una definición de ejercicio de derechos respecto al manejo y uso del territorio, una identificación clara de la participación para la toma de decisiones y construcción de democracia y una caracterización de la institucionalidad o gobierno que sustenta el ordenamiento a decantar. Estos objetivos se entienden como un acuerdo social y no es una recomendación que un equipo de investigadores realiza en el dominio técnico, si tales objetivos no son el acuerdo entre los diferentes actores sociales se puede decir que el ordenamiento no será viable.

Con base en esos objetivos de desarrollo se puede describir el ordenamiento deseado y proceder a zonificar el territorio según categorías de orden ambiental como son las que se relacionan con la preservación, restauración y manejo sostenible de ciertos ecosistemas o áreas que involucran un conjunto de éstos; pero también categorías relacionadas con el tipo de economía pertinente o las tecnologías que se deben introducir para su validación o como proceso investigativo. Igualmente, la prospección en el manejo de ciertos te-



territorios puede llevar a identificar que se debe garantizar el ejercicio de derechos colectivos y el acceso al control y uso por parte de grupos étnicos, así como en el ámbito del manejo público algunas zonas pueden definirse como zonas restringidas por su valor simbólico o por ser santuarios de diversas especies. En síntesis, la zonificación de un territorio depende de la perspectiva de desarrollo que se privilegia y del control o gobierno que se pueda ejercer sobre éste.

Si ya se dispone de una lectura que caracteriza o diagnostica el ordenamiento que se hace de un territorio y los actores involucrados, pero además se ha logrado definir unos objetivos para el ordenamiento y a partir de esa visión política se ha realizado la prospección con relación al ordenamiento deseado, se requiere entonces formular el plan que permita avanzar en el proceso de ordenamiento real. Para ello se requiere identificar unas iniciativas que permitan experimentar el modelo de gestión ambiental que se ha privilegiado, que en el plano práctico desarrolle opciones tecnológicas que mitiguen ciertos impactos valorados negativamente, que en el dominio institucional y de la participación permita el desarrollo de escenarios para la toma de decisiones democráticas. En síntesis, que la prospectiva de ordenamiento del territorio tenga su correlato en unas estrategias para darle concreción, y a la vez se puedan identificar unos programas a desarrollar en el mediano plazo y unos proyectos a través de los cuales se experimentan las alternativas identificadas.

Ejercicio 7

Realizar lectura del texto de Amaya, J. *El ordenamiento territorial: Política y Plan*. En Cárdenas *et al.* Compiladores, *Planificación ambiental y ordenamiento territorial*. Fescol, DNP, CEREC. Bogotá. 2000.

Los temas de reflexión son:

- Mostrar el significado del ordenamiento como ejercicio de planeación. Precisar los objetivos y las estrategias que determinan en el contexto colombiano las acciones de ordenamiento territorial.

- Qué se entiende por política al acometer la planeación, diferenciar aspectos relacionados con lo ambiental, la participación, la equidad, la satisfacción de derechos.
- Presentar los diferentes pasos que el autor precisa para asumir un ejercicio de ordenamiento.
- Profundizar en el tema relacionado con la prospectiva, es decir, la forma como se proyecta el ordenamiento una vez se ha diagnosticado y caracterizado el manejo que se hace del espacio. ■



El manejo del territorio y la construcción de institucionalidad para el desarrollo del plan

El ordenamiento del territorio, como ya se ha señalado, no se restringe a una definición sobre el uso de un área geográfica, y se debe entender como instrumento a través del cual se identifica la institucionalidad que se requiere para la gestión ambiental definida según el plan de manejo, como también el ordenamiento se ocupa de las opciones económicas y tecnológicas viables para desarrollar en ese espacio, al mismo tiempo que se orienta a definir las estrategias de investigación para apropiarse de modo diferente esa área, ya sea para asumir procesos de innovación en el manejo o para efectuar labores de reconversión en las tecnologías que hasta ese momento se han implementado.

Es preciso señalar que el plan de manejo del territorio se resume en el campo institucional a un conjunto de normas, de regulaciones y de directrices

que determinan la forma como la sociedad debe hacer uso de su entorno ambiental. La tendencia es que tales regulaciones aparezcan en el plan de manejo como un modelo ideal, es decir que a partir de un acuerdo entre los actores sociales se llegue a la definición sobre cómo se debe manejar el territorio en una perspectiva de futuro, pero a la vez tales definiciones requieren instrumentos para que la sociedad en su conjunto las asuma. El ordenamiento requiere de una institucionalidad que le sirva de soporte y para tal efecto se debe planificar la construcción de dicha institucionalidad.

Si se entiende que ordenar es ejercer gobierno sobre un espacio, dicho gobierno es quien agencia que las pautas definidas en el plan de manejo se conviertan en prácticas cotidianas de la sociedad, es además quien cumple el papel de promoción de los valores sobre los que descansa el modelo de ordenamiento propuesto, y es también quien asume el papel de mediador en el conflicto que desencadena el avance en el ordenamiento. La acción de gobierno descansa en lo local, pasa por lo regional y se proyecta en lo nacional y lo global, y en esa interrelación o encadenamiento pueden aparecer situaciones de conflicto territorial de las que se debe ocupar el plan.

Al realizar el ordenamiento de un territorio se puede identificar una situación en la que a un sector de la población, en el caso de grupos étnicos, no se le reconoce el ejercicio de sus derechos territoriales porque no se les consulta para el desarrollo de proyectos en su territorio o porque simplemente no se les garantiza el acceso a su territorio. Situaciones del mismo tipo, que por supuesto son objeto del ejercicio de ordenamiento, pueden ser las que como tendencia nacional experimenta la población campesina que no dispone de tierras para garantizar su supervivencia, como también es la situación que viven las familias en el espacio urbano al no disponer de áreas para la solución de sus viviendas. En estos casos el ordenamiento enfrenta una situación de conflicto y el plan se debe orientar a generar condiciones para que las expectativas territoriales de esos sectores de la población se satisfagan.

El ordenamiento se encuentra con situaciones de conflicto en el sentido de que varios actores sociales pueden tener expectativas antagónicas u opuestas sobre el control y manejo de un área, o porque algunos actores ejercen control de forma violenta sobre amplios territorios, pero también porque las políticas estatales de ordenamiento no consultan a la población. Así, muchas veces el ejercicio de ordenamiento se convierte en mecanismo de resistencia de la población para enfrentar el modelo de ordenamiento que se realiza sin criterios de participación y equidad, como por ejemplo frente a lo que ha sucedido en las últimas tres décadas en la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia, en donde es claro un proceso de concentración de la propiedad y el desplazamiento forzoso del campesinado de su predios.

Ordenamiento territorial y modelo económico

Cuando se habla de modelo económico como objeto del que se ocupa el ordenamiento territorial no se restringe este campo a la actividad empresarial o a los procesos agroindustriales, en el mismo nivel para el análisis estaría el sistema productivo tradicional de poblaciones campesinas o grupos étnicos. Necesariamente un ejercicio de ordenamiento territorial, en el contexto de la economía colombiana, lleva a que se identifiquen una serie de prácticas productivas y tecnologías que generan una creciente degradación de los ecosistemas.

La contaminación y destrucción de fuentes de agua ha sido la dinámica sobre la que se apropia el territorio nacional, se estructuran los asentamientos, se consolida y amplía la frontera agrícola, se deforestan grandes áreas y se funda la ganadería. A esa destrucción de fuentes de agua se agrega el uso de tecnologías que favorecen la erosión de suelos, la degradación de ecosistemas y la extinción de sinnúmero de especies, la contaminación de suelos, agua, aire y con ello se limitan las condiciones de habitabilidad de la población. En síntesis, el modelo de ordenamiento que hasta ahora ha primado se funda en la destrucción de la base natural que lo soporta.

En el caso de la agricultura de monocultivo que homogeniza extensas áreas, ejemplo la palma aceitera, la caña de azúcar y la ganadería extensiva, es evidente el impacto degradante sobre la biodiversidad en una región o sobre sus suelos y aguas, pero ello no significa que sólo ese tipo de actividad tenga ese tipo de manifestaciones. De igual modo una agricultura en pequeña escala, circunscrita a sistemas productivos campesinos, puede llevar a situaciones parecidas.

En las regiones donde se concentra la población campesina, sea la de asentamientos tradicionales o de frontera de colonización, es un hecho que las familias deben sobrevivir en pequeñas áreas o en tierras que presentan limitaciones para la producción, situación que les obliga a ejercer presión sobre los ecosistemas circundantes, que les restringe las oportunidades para reservar áreas de protección de fuentes de agua, que les determina la explotación de los bosques para uso como fuente energética y que les condiciona en la utilización intensiva del suelo.

Frente a los impactos que la actividad económica genera, el ordenamiento se ocupa del dominio de la parcela, de la finca y de la unidad agroempresarial. Es allí donde realmente se concreta una alternativa de gestión ambiental, alternativa que adquiere contornos como proceso de reconversión tecnológica o de ajustes a las tecnologías que se están usando. En ese sentido ordenar



significa redefinir los parámetros de uso de recursos como suelo, agua, aire y biodiversidad, recursos que son la base de la producción y que el productor los apropia a través de una tecnología.

El ordenamiento requiere la investigación sobre los sistemas de producción, y en consecuencia, el plan señala derroteros respecto a las formas de producción que deben ser objeto de cambio, ya sea en la adopción de nuevas tecnologías o ya sea en la restricción del uso de ciertos tipos de áreas. Un caso frecuente y universal a muchas regiones de Colombia es el de la ganadería; las tecnologías que se asocian a este sistema productivo conllevan a la erosión del suelo, la degradación de la biodiversidad, la destrucción de áreas protectoras de fuentes de agua y la contaminación por mal manejo de estiércoles. Estas condiciones en las que se realiza la producción ganadera implican que el ordenamiento se tenga que ocupar del manejo en el espacio predial, de tal modo que un plan de manejo debe construir estrategias para que los sistemas productivos paulatinamente adopten tecnologías que sean amigables con el manejo ambiental y que permitan mitigar los impactos negativos que tal actividad económica genera.

Cuando el ordenamiento territorial llega hasta al dominio predial se interroga sobre problemas como el saneamiento ambiental, sobre los usos que un determinado sistema de producción realiza de los desechos de cualquier tipo, sobre los controles y tecnologías que son implementadas para mitigar contaminación, sobre las prácticas orientadas a la conservación de ciertas áreas o ecosistemas con importancia en la región, y en general, se trata de valorar si los sistemas productivos cumplen con parámetros mínimos respecto a un propósito de realizar un adecuado manejo ambiental en la perspectiva de conservar la base natural existente.

El conocimiento y diagnóstico que se realiza en el dominio predial permite formular programas que adquieren significado en diferentes niveles, es así como algunas acciones pueden estar orientadas a sensibilizar y crear valores en torno a situaciones críticas que se estén presentando, como también pueden desarrollarse iniciativas alrededor de la capacitación para que se apropien ciertas tecnologías orientadas a que se propicie un mejor manejo ambiental, como en el plano organizativo se puede impulsar la creación de grupos y agrupaciones que gestionen iniciativas en las que se requiera capital que sirva para fomentar cambios tecnológicos que no puedan sufragar de modo inmediato los productores.

Los cambios respecto al modelo productivo pueden ser múltiples, un ejemplo puede ser la necesidad de inducir cambios en el sistema productivo tradicional de un grupo que, culturalmente, adopta la quema de sus rastrojos como

sistema de adecuación de los suelos para la siembra de su pan coger. Práctica negativa en diversas dimensiones, pero que para ese grupo tiene su estatuto de eficiencia por ser heredada de sus ancestros. En otro campo puede estar el manejo de estiércoles en predios que se ocupan de la explotación de porcinos, los cuales por su mal manejo están generando contaminación de fuentes de agua y que, al involucrar a ese sector de la población en acciones de capacitación, pueden cambiar sus prácticas y convertir el estiércol en materia prima para la producción de abonos orgánicos o para la producción de gas para la cocción de alimentos.

“En Colombia según estudios del IGAC, para el año de 1988 existían nueve millones de hectáreas aptas para la agricultura y se utilizaban para este fin cinco millones únicamente. En cambio, para ganadería, a pesar de existir solamente 19 millones de hectáreas aptas, se estaban utilizando cuarenta millones. Del total de tierras utilizadas para ganadería en la actualidad, cinco millones de hectáreas tienen pastos mejorados, mientras que 35 millones de hectáreas se explotan como ganadería extensiva.”

Distribución de usos del suelo, 1960-1995 %

Uso	1960	1970	1978	1987	1995
Agrícola	5.04	7.6	8.8	5.3	4.4
Pastos	14.60	17.5	20.5	40.1	35.5
Bosques y otros	94.60	89.1	84.9	68.7	74.2
Total	114.2	114.2	114.2	114.2	114.2

Fuente: DANE, 1960, 1970; DNP, 1978; INAC-ICA, 1987; DANE-SISAC, 1985

Se muestra la drástica disminución del área agrícola y de bosques y otros desde la década de los ochenta, a la vez se da cuenta del incremento del área para usos de pastos durante el mismo período.”

■ Torres *et al.* “Economía política de la reforma agraria en Colombia”.
En *Por el derecho a la tierra*. ILSA. Bogotá. 2002.



“En síntesis, la conformación territorial colombiana ilustra la traducción de las políticas de Estado que han originado la exclusión de millones de campesinos bajo el sometimiento de los modelos de desarrollo aplicados en el país. Las políticas, en vez de mejorar las condiciones de vida y satisfacción de los pobladores rurales, más bien los ha llevado a someterse a variados escenarios en los cuales se evidencia el deterioro social:

- El abandono estatal de las comunidades expresado en los altos índices de analfabetismo, enfermedades, muerte, desempleo.
- La generación de grandes niveles de concentración de tierras, fortalecidos a través de leyes agrarias bajo un sistema bimodal, lo cual ha limitado el acceso a la tierra y por ende a los mercados de trabajo.
- La planeación de obras de infraestructura que desconocen los derechos territoriales, políticos, económicos y culturales de los pueblos.
- La política de terrorismo de Estado que niega al pueblo las oportunidades de pensar y construir un futuro más digno, democrático y con justicia social y ambiental.”

■ Pérez, M. “*La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro*”. Cuadernos de desarrollo rural. No. 51. Universidad Javeriana. Bogotá. 2004.

La investigación como recurso necesario en la proyección del ordenamiento territorial

El plan de manejo de un territorio siempre enfrenta situaciones en las que se requiere profundizar en el conocimiento sobre un área, identificar una tecnología que se constituya en alternativa a las existentes, caracterizar en detalle un ecosistema o realizar un estudio sobre la comercialización de un producto que ya existe en la región y que potencialmente puede convertirse en alternativa para la población. Es decir, la investigación y conocimiento que se tenga del área que es objeto de ordenamiento permite obtener mejor proyección o planificación del manejo.

Significa que el ordenamiento es también la construcción de estrategias para ampliar la base de conocimientos que se tienen sobre el área geográfica objeto de trabajo o sobre opciones de manejo alternas a las existentes, de tal manera que a partir de esos conocimientos se puedan realizar nuevas iniciativas sobre el uso de ese espacio.



© Octavio Criollo

La implementación del plan de manejo o de ordenamiento de un territorio

Plan, programa, proyecto

Con frecuencia los ejercicios de ordenamiento llegan a resultar en la formulación de un conjunto de proyectos que responden al inventario que se realiza de las necesidades de las comunidades, sin que tales proyectos estén articulados con base a la precisión de los objetivos que orientan la estrategia de ordenamiento y sin que se pueda identificar claramente cómo se va a ir desarrollando la propuesta de manejo del territorio. Este modo de asumir la planeación generalmente lo que hace es diferenciar sectores como la educación, la salud, la producción, el desarrollo institucional, y a través de la formulación de los proyectos se promueve la ampliación de cobertura de servicios, el fomento de ciertas iniciativas económicas y otras actividades que no cumplen el papel de ir decantando una alternativa de ordenamiento territorial identificada a lo largo del ejercicio de planeación. Este tipo de planeación que tiene como finalidad hacer el listado de los requerimientos de las comunidades, se debe ver como una deformación de la planeación y como fórmula para esconder los problemas reales que se enfrentan en el manejo de un territorio.

El Plan se orienta a partir de unas directrices políticas o un conjunto de objetivos, siendo ese marco de política el que determina el tipo de acciones que se deben emprender, la pertinencia de tales acciones, pero también su viabilidad. Siempre se debe entender que el logro de los objetivos trazados en un plan de ordenamiento sólo se concreta en el mediano plazo y que para

ello se deben estructurar programas que permitan que paso a paso se puedan ir consolidando unas metas de ordenamiento.

Un ejemplo permite una mejor comprensión sobre la forma como se estructura un programa. En un ejercicio de ordenamiento se identifica que en un territorio existe un conjunto de cuencas o microcuencas que abastecen los acueductos de algunos pueblos y de comunidades dispersas, luego del diagnóstico y caracterización de tales áreas se descubre que en torno a esas zonas se presenta lo siguiente:

- Están amenazadas por el avance de la extracción forestal en algunos casos y en otros por los productores de carbón vegetal, pero también se descubren zonas ya intervenidas en las que se ha degradado el bosque.
- Los pobladores que llevan a cabo la extracción de productos maderables del bosque no están sensibilizados para el manejo sostenible de esos bosques.
- Las autoridades ambientales no ejercen control sobre esas prácticas extractivas y en sus propuestas de ordenamiento no han identificado esas áreas en función de realizar su conservación.
- Existe en la región un grupo ecológico que viene realizando jornadas para sensibilizar sobre la necesidad de proteger esas zonas.

En un ejercicio de ordenamiento, al encontrarse con esta situación, no se procede a formular un proyecto para la protección de las fuentes que abastecen acueductos, pues el diagnóstico enseña que existen problemas de diverso tipo y que para llegar a concretar una estrategia de ordenamiento sobre esa área se debe incidir sobre diferentes problemas, y que a la vez tales problemas se relacionan con objetivos que tienen que ver con campos diferentes.

En ese mismo ejercicio de ordenamiento pueden señalarse algunos de los objetivos que han orientado la labor de formulación del Plan y entre ellos puede presentarse el siguiente:

- Zonificar el territorio e identificar, delimitar y acordar normas para el manejo de áreas de conservación, las cuales se definen por el valor de los ecosistemas existentes en ellas, los servicios ambientales que prestan, el significado paisajístico, el valor simbólico en el contexto de las culturas locales y la recuperación de ciertas especies que están amenazadas.

Al contrastar los contenidos de este objetivo con el diagnóstico de las áreas que sirven para el abastecimiento de los acueductos, se puede deducir que dichas áreas no son más que una entre las diferentes zonas que están contenidas bajo esa categoría de conservación. Esto significa que al momento



de proyectarse las acciones y formular los proyectos, un proyecto puede tener que ver con las zonas protectoras de las fuentes de agua de los acueductos, como también con algunos bosques asociados a la reproducción de un mamífero en proceso de extinción e igual que con otras zonas donde domina el paisaje de páramo. Así, ese proyecto puede estar orientado a la sensibilización, consolidación y manejo de unas áreas de conservación en la región, y en ese sentido, el que exista ese grupo ecológico se constituye en una oportunidad para integrarlo en una red con otros grupos que igual están funcionando en las otras zonas.

Este ejemplo nos enseña que los proyectos tienen sentido si claramente contribuyen al desarrollo de los objetivos propuestos en el ordenamiento, y así el problema de la extracción que se realiza en los mismo bosques ya diagnosticados en el ejemplo, llega a convertirse en tema relacionado con objetivos en los que se trata de desarrollar modelos de uso sostenible de los bosques o con otros que tengan que ver con el fomento a iniciativas productivas y de mercado orientadas a mitigar la presión sobre ecosistemas amenazados. De esta manera la problemática identificada no se resuelve en el marco de un proyecto para dicha área, e igual, esa misma situación puede ser observada en otras áreas que no tienen que ver con el abastecimiento de aguas.

Esto permite comprender que en el marco de un programa no sólo se concretan los objetivos, también a través de éste se hace explícita una metodología, se define un horizonte de trabajo, se concreta el tipo de actores sociales implicados y se determinan unos criterios o indicadores para valorar el desarrollo del proceso.

Seguimiento y monitoreo del Plan

Así como los proyectos son los que al final del proceso permiten que la estrategia de ordenamiento pueda implementarse, de igual modo un sistema de seguimiento es el que da cuenta de los logros y a través de éste se puede saber si realmente existen avances en el ordenamiento. Un sistema de monitoreo no es para saber si las metas propuestas en los proyectos se han cumplido. El monitoreo puede versar sobre muchos temas y situaciones, puede ser cuantitativo o cualitativo, puede realizar mediciones técnicas o valoraciones participativas. El caso es que se requiere definir claramente el objeto de monitoreo, los instrumentos y la dimensión de tiempos.

Un sistema de monitoreo, a manera de ejemplo, sería el que se realiza a partir de un programa orientado a que los productores apropien sistemas de saneamiento y de reciclaje de desechos derivados de la producción, en consecuencia periódicamente se puede hacer muestreo sobre las fuentes de agua para valorar los cambios en la flora y fauna existente, las condiciones físicas del agua, pero también el monitoreo es susceptible de aplicar a los predios en función del significado del reciclaje en el circuito económico o el sistema productivo interno.

Consideraciones generales para los procesos de ordenamiento territorial

- El fortalecimiento organizativo e institucional son una condición clave para llevar a cabo procesos de ordenamiento y gestión territorial participativa y legítima socialmente.
- Las alternativas productivas sostenibles y el desarrollo de infraestructura son factores que dinamizan o hacen inviable la implementación de las propuestas de ordenación.

- Los procesos sociales y de gestión del territorio son procesos dinámicos y particulares a cada contexto, que si bien pueden tener rasgos comunes en su generalidad, su aplicación práctica se dan en respuesta a las dinámicas y características de cada caso.
- La base social, las redes comunitarias, el acceso y distribución equitativa de recursos productivos y los beneficios que favorezcan el desarrollo económico a través de alternativas productivas contextualizadas y estables, deben ser características irremplazables en los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial. Para ello es necesario contar con un marco legal favorable, la presencia del Estado y la institucionalidad y la voluntad política como los pilares de apoyo para dinamizar cualquier proceso de gestión social del territorio.
- En los procesos de ordenamiento territorial debe primar la visión de mediano y largo sobre el sobre las decisiones inmediatistas que más que sustentarse en el entendimiento del territorio abordan una mirada parcial e insuficiente para garantizar propuestas sostenibles donde prime el bienestar colectivo.
- Una condición fundamental para la gestión territorial es lograr la planificación escalonada, es decir integrar de manera efectiva las intenciones e instrumentos de planeación desde las escalas locales, pasando por la regional, nacional y con un entendimiento claro del contexto internacional. De esta forma la planeación y en particular los agentes de desarrollo del territorio tendrán una idea mas precisa del papel, oportunidades y limitantes que las otras escalas les exigen para el logro de sus propósitos.
- Con relación a la transparencia, los mecanismos de rendición de cuentas y gestión conjunta por parte de los actores locales, ha demostrado ser una forma de generar confianzas y apropiación de los procesos de gestión territorial.
- La noción de territorio debe mantenerse como el eje en la construcción de las relaciones entre la naturaleza y los actores sociales. En ese proceso la agenda ambiental abre espacios complementarios para la reflexión e integración de los diferentes instrumentos de gestión del territorio (aquellos orientados a cumplir con la normatividad y los instrumentos de gestión territorial comunitaria) que de otra forma podrían encontrar obstáculos insuperables que no permitan concretarse en decisiones reales sobre el territorio.
- El ordenamiento ambiental del territorio debe partir de un consenso con relación a la comunidad imaginada. Para ello se espera que las decisiones

individuales busquen acuerdos colectivos que puedan equilibrar las relaciones de poder. Lo anterior exige entonces una institucionalidad y organizaciones comunitarias fortalecidas capaces de adoptar un lenguaje común y puntos de encuentro con relación a las decisiones de uso y manejo del territorio y sus recursos.



Bibliografía

Amaya, M. "El ordenamiento territorial: Política y Plan". En Cárdenas et al. compiladores Planificación ambiental y ordenamiento territorial. Fescol, DNP, CEREC. Bogotá. 2000.

Boisier S. *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*. CLAD Reforma y Democracia. No. 27. (Oct. 2003). Caracas.

Correa, F. "Por el camino de la Anaconda". Universidad Nacional. Bogotá. 1996. Págs. 285-287.

Gómez L. La Cuenca del Río Güiza: Encrucijada de un pueblo. *Resistencia por el territorio y la autonomía* (sin publicar). 2008

Gustavo Esteva. Desarrollo. En W. Sachs (editor). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú, 1996 (primera edición en inglés en 1992), 399 pp.

Lauchlin Currie. Bases de un programa de fomento para Colombia. *Informe de una misión*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Imprenta del Banco de la República, Bogotá. 1950.

Manfred A. Max-Neef et al. *Desarrollo a Escala Humana: Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Santiago, Chile. 2001.

Montañez G. y Delgado O. *Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional*. (___).

Orozco C. "Ordenamiento territorial ambiental en Colombia", en *Ordenamiento territorial y medio ambiente*. Colciencias, Universidad del Valle. 2003.

Pérez, Martínez Manuel Enrique. *La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro.* Cuadernos de Desarrollo Rural. No 51b. Pontificia Universidad Javeriana. IER. Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Bogotá. 2004.

Porto G. *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad* (Pág. 5-80). Siglo Veintiuno Editores. 2001.

Roldán et al. "Capítulo I: Explotación de petróleo, gas natural y carbón en los territorios indígenas." En *Minería en territorios indígenas de Colombia, Perú y Venezuela.* Alianza del clima. Onic. Cecoin. Disloque Editores. Bogotá. 1999.

Salinas C., E.; Middleton, J. *La ecología del paisaje como base para el desarrollo sustentable en América Latina / Landscape ecology as a tool for sustainable development in Latin America.* 1998.

Santos, Boaventura de Sousa. *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia.* Vol. 1. Para un nuevo sentido común: la ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática. 18 derechos humanos y desarrollo. Desclée. Colección Palimpsesto. Editora Sao Pablo. Brasil. 2000.

Schejtman A & Berdegué J. *Desarrollo Territorial Rural.* RIMISP Centro Latinoamericano para el desarrollo rural. Santiago, Chile. 2004.

Schneider S. y Peyré I. *Territorio y enfoque territorial: referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales.* 2006.

Soja, E. *Postmodern Geographies.* The reassertion of space in critical social theory. Londres, Verso/New Left Books. 1989.

Torres et al. "Economía política de la reforma agraria en Colombia". En *Por el derecho a la tierra.* ILSA. Bogotá. 2002.

Vega L. (Ed.) *Gestión ambiental sistémica: un nuevo enfoque funcional y organizacional para el fortalecimiento de la gestión ambiental pública, empresarial y ciudadana en el ámbito estatal.* Bogotá, DC. 2001.

WWF Colombia, IAvH, UASPNN. *Escenarios de Conservación en el Piedemonte Andino-Amazónico de Colombia.* Cali, Colombia. 2007.