

**EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO ALTERNATIVA DE PAZ EN
COLOMBIA**

EDUARDO ALBERTO GÓMEZ BELLO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
BOGOTÁ, D.C.
ENERO DE 2011**

**EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO ALTERNATIVA DE PAZ EN
COLOMBIA**

EDUARDO ALBERTO GÓMEZ BELLO

**Trabajo de monografía para optar por el título de:
Magister en Estudios Políticos**

**Director: JAVIER TORRES VELASCO
Doctor en Ciencia Política**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
BOGOTÁ, D.C.
ENERO DE 2011**

TABLA DE CONTENIDO

<u>INTRODUCCIÓN</u>	10
1. <u>CONCEPTOS BÁSICOS</u>	18
1.1. Ordenamiento territorial.....	18
1.2. Descentralización.....	21
1.3. Región.....	24
1.4. Conflicto armado y paz.....	30
2. <u>CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LA CUESTIÓN TERRITORIAL</u>	34
2.1. Antecedentes de la Constitución de 1991.....	34
2.2. La Constitución y el ordenamiento territorial.....	37
2.3. Algunos intentos de regionalización en el país.....	43
2.3.1. La CAR y CORPES	43
2.3.2. La regionalización del país desde las propias regiones.....	46
2.4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Consideraciones generales.....	51
2.4.1. Contenido de la LOOT.....	53
2.4.2. Procedimiento para constituir una RET.....	56
2.4.3. Sobre autonomía departamental.....	59
2.5. Las LOOT durante el período 2002-2010.....	61
3. <u>LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÍODO 2002-2010</u>	65
3.1. La descentralización antes del 2002.....	65
3.2. El PRAP y la crisis de la descentralización.....	68
4. <u>CONFLICTO ARMADO Y PAZ, 2002-2010</u>	82
4.1. Antecedentes de paz antes del 2002.	85
4.2. Las FARC en el periodo 2002-2010.....	88
4.3. El ELN en el periodo 2002-2010.....	100
5. <u>ALGUNAS CONCLUSIONES</u>	106
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	114

ÍNDICE DE TABLAS

Cuadro No 1. Proyectos de LOOT presentados desde 1992 hasta el 2010.....	41
--	----

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Focos y continuidad geográfica de las acciones armadas de las FARC en Colombia, 2002	92
Mapa 2. Focos y continuidad geográfica de las acciones armadas de las FARC en Colombia, 2004	93
Mapa 3. Focos y continuidad geográfica de las acciones armadas de las FARC en Colombia, 2006	96
Mapa 4. Focos y continuidad geográfica de las acciones armadas de las FARC en Colombia, 2008	98
Mapa 5. Focos y continuidad geográfica de las acciones armadas del ELN en Colombia, 2002	102
Mapa 6. Focos y continuidad geográfica de las acciones armadas del ELN en Colombia, 2004	102
Mapa 7. Focos y continuidad geográfica de las acciones armadas del ELN en Colombia, 2006	104
Mapa 8. Focos y continuidad geográfica de las acciones armadas del ELN en Colombia, 2008	106
Mapa 9. Focos y continuidad geográfica de las acciones armadas de las FARC en Colombia, Enero-Julio 2010.....	109
Mapa 10. Focos y continuidad geográfica de las acciones armadas del ELN en Colombia, Enero-Julio 2010.....	109

INTRODUCCION

La Constitución de 1991 introdujo el tema del ordenamiento territorial que junto al desarrollo económico del país tanto en lo local como en lo nacional, a la profundización de la descentralización y a la búsqueda constante de la finalización del conflicto armado, constituyen los núcleos centrales de los temas políticos del país en la actualidad.

Interesa el tema territorial porque a través de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) expedida por el Congreso de la República, los nuevos entes territoriales (Provincia, en el caso de unión de varios municipios anexos o Región, para los Departamentos), no solo modificarían la actual división político administrativa del país, sino que adquirirían una dimensión política diferente a la que hoy cuentan los municipios y departamentos.

Teniendo en cuenta las discusiones sobre procesos de regionalización en los últimos 50 años, la descentralización ha jugado un papel importante, esto es claro en 1975 cuando el Departamento de Planeación Nacional la consideró desde el aspecto administrativo¹ y conceptuó que era un proceso a largo plazo que debía concluir con la “descentralización administrativa” luego de haber superando seis etapas² claramente definidas. Este modelo convirtió a la descentralización en un problema técnico, de planeación. En 1986, con la reforma a la Constitución de 1886, la descentralización adquirió un nuevo sentido: el político; la elección popular de alcaldes la llevó a verse como un factor importante para alcanzar la democracia y estimular la participación ciudadana. La Constitución de 1991 y la normatividad posterior, la amplió con la elección popular de gobernadores, la

¹ Véase Revista de Planeación y Desarrollo. Volumen VIII, número 2, mayo-agosto, 1976. DNP. Bogotá

² Las seis etapas que planteaba el DNP eran: definición de alternativas de regiones para la descentralización administrativa; definición de regiones socio económicas para la planeación; definición y establecimiento de regiones para la desconcentración administrativa e implantación del sistema de planeación regional; jerarquización de los servicios públicos, definiendo su forma de prestación y financiación por parte de la nación, las regiones, los departamentos, los municipios, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios; definición de un sistema administrativo territorial en regiones y descentralización de los servicios públicos en los cuales es posible que ello ocurra y desconcentración en aquellos que debe seguir prestando el nivel nacional.

participación de la comunidad y sus sectores en el proceso de planeación de sus necesidades económicas, sociales, ambientales, al traslado de competencias, de recursos, de autonomía; es decir, la descentralización desbordó el terreno administrativo inicial para incidir tanto en el campo fiscal como en el político. Augusto Trujillo concluye que la “descentralización devino en una estrategia adecuada para la transformación institucional, o por lo menos para la reestructuración de los distintos niveles del Estado (Trujillo, 2001, pág 249).

Pedro Santana en el período 2002-2009 la descentralización ha venido sufriendo un proceso de re-centralización pues ha estado “en peligro por tres factores que se deben enfrentar con autonomía en sus entidades territoriales y con respeto por la diversidad cultural: la defensa de los recursos fiscales para las regiones y municipios, el combate a la corrupción y la refundación democrática de las instituciones territoriales” desmontadas por el poder intimidatorio de los grupos armados ilegales (Santana, 2009).

Para Jaime Castro, una eficiente gestión política y administrativa local permitirá asegurar los logros de la descentralización (Castro, 1998). Sin embargo, en el ámbito administrativo los recursos transferidos a municipios y departamentos, por los gobiernos anteriores al 2002, han sido insuficientes en los campos de la salud y la educación por cuanto no se ha logrado la universalidad deseada (Rueda, 2007). Por el contrario, para Sánchez y Chacón, los recursos transferidos fueron suficientes para propiciar que los grupos armados ilegales coparan más territorio con el consecuente aumento del conflicto pues buscaron apropiarse de esos recursos por medio de la intimidación armada y el terror; señalan, además, que también llegaron a zonas económicamente productivas en minerales, bienes agrícolas, de cultivos ilícitos (Gutiérrez, 2007). Esta síntesis lleva a concluir que los tres temas propuestos: el territorial, la descentralización y el conflicto armado, se entrelazan y vinculan estrechamente.

La descentralización administrativa debe entonces avanzar hacia formas de descentralización política si quiere responder a las necesidades económicas, políticas y sociales del municipio, el departamento, o de los nuevos entes territoriales propuestos en la Constitución. Hoy, la LOOT se puede constituir en una herramienta para lograr ese avance, es decir, para profundizar la descentralización; con la LOOT también se abriría la posibilidad de la búsqueda de alternativas para la solución negociada del conflicto armado.

Es así que la hipótesis que se plantea para la investigación consiste en determinar que una alternativa posible para la negociación pacífica del conflicto armado en Colombia se puede lograr a través del ordenamiento territorial expresado en la LOOT que respete la heterogeneidad regional del país. Por lo tanto, las preguntas que se desprenden son varias: ¿es posible políticamente hacer un reordenamiento territorial en Colombia?, ¿el gobierno central perderá gobernabilidad frente a las élites políticas regionales?, ¿los grupos alzados en armas podrán controlar plenamente una región determinada? Considero que éstas y otras preguntas se subsumen bajo una más general y que me servirá de problema central: ¿un ordenamiento territorial en Colombia que responda a la diversidad regional que nos caracteriza a través de la LOOT podría facilitar la negociación política del conflicto armado?

Antes del 2002 el panorama colombiano estaba enmarcado en tres aspectos determinantes: el crecimiento del narcotráfico traducido en pequeñas alianzas que favorecieron su extensión a diferentes sectores sociales con los males anexos de la corrupción y el aumento de la violencia; la crisis política, marcada por una falta de legitimidad de la clase política, los niveles de corrupción y el surgimiento de numerosos movimientos sociales y políticos que condujeron a erosionar la gobernabilidad (Burbano de Lara, 2003); finalmente, la intensificación y extensión territorial del conflicto armado entre los grupos ilegales (guerrillas y paramilitares) y el Estado, junto con el fracaso de los diálogos de paz con las FARC, en la zona desmilitarizada del Caguán. Estas condiciones hacían poco probable que se

aprobará una LOOT pero con los cambios políticos e institucionales que se han sucedido en los últimos años, la viabilidad de una LOOT se ha fortalecido en su naturaleza y posibilitado su alcance hacia la solución negociada del conflicto.

Desde el punto de vista de la crisis en los campos político, social y económico, el diseño concertado de un ordenamiento territorial con perspectiva de futuro, que contribuya al desarrollo y la paz, es uno de los propósitos fundamentales de esta investigación. Para ello es importante considerar que los elementos del ordenamiento territorial son interdependientes. Desde el punto de vista de la organización político administrativa es indispensable contar con entidades y figuras territoriales apropiadas para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social, política y cultural; a éstas ha tratado de responder la descentralización. Sin embargo, las entidades territoriales y las figuras administrativas existentes requieren actualizarse y proyectar su organización para ajustarse a los cambios económicos, sociales y culturales que marca el siglo XXI.

La capacidad de gobernabilidad y de respuesta del Estado a los requerimientos de la comunidad y el uso más eficiente de los recursos públicos y privados, dependen, en buena medida, de la forma de ordenamiento territorial que posee un país (Estrada Villa, 2001). A través del ordenamiento territorial se busca que el espacio construido esté en armonía con la naturaleza y que la organización político - administrativa promueva una sociedad más productiva, justa socialmente, sostenible ambientalmente, y pueda participar activamente y solidariamente en su proceso de paz. “La paz y la prosperidad tienen mucho que ver con la construcción de un modelo territorial fundado en regiones modernas y municipios vigorosos y democráticos”, según Augusto Hernández Becerra (Hernández Becerra, Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia, 2008, pág. 182).

El marco metodológico de análisis elegido para el tema del ordenamiento territorial es el de la postcolonialidad³. Se plantea que reorganizar el territorio implica analizar cada región en particular, pues no pueden ser aplicadas a todo tipo de comunidades y a todos los departamentos por igual pues se iría en contra del principio de la postcolonialidad, que exige un diálogo cultural, abierto, pluralista entre la periferia y el centro. Las autonomías pueden existir a diferentes niveles y no es inconcebible que la autonomía de un espacio más amplio, contenga dentro de sí misma, otras micro autonomías. Cada autonomía creada debe ser sobre la base de condiciones históricas y culturales comunes. Las autonomías regionales, por lo tanto, no son universales, requieren de procesos de autoevaluación constante para ir haciendo los ajustes necesarios. Esto se corresponde con el proceso de conformación de una Región, según la Constitución de 1991, porque nadie tiene la receta final, ni el centro ni la periferia, ni la clase política regional ni la nacional, ni la región, ni la nación, es con la participación activa de todos los involucrados que se podrá construir la LOOT deseada.

El principio de postcolonialidad obliga a reconocer la brutal falta de solidaridad nacional que hubo en el pasado del centro (político y geográfico: las grandes ciudades del país) con las zonas periféricas (correspondería a las regiones y zonas aisladas del centro, que no han recibido mayores beneficios; ejemplos significativos en el país son los indígenas y los afro descendientes). Primero, el centro político debe reconocer las injusticias históricas que ha cometido con

³ La postcolonialidad como perspectiva postmoderna se caracteriza por una actitud y por un pensamiento deconstruccionista (en el sentido de una reflexión crítico-creativa), intertextual e intercultural, por un pensamiento re-codificador de la historia (que descentra la historia), por un pensamiento heterogéneo o híbrido, subjetivo y de radical particularidad, de radical diversidad y por consecuencia universal. La postcolonialidad no es excluyente, sino que incluye la multidimensionalidad, es decir, la interacción de diversas series codificadas del conocimiento con la finalidad de desenmascarar aquello que en el colonialismo y neocolonialismo había sido instaurado como *la* historia, como *la* verdad irrefutable como contradictoria e irregular. A través de este procedimiento se interpretarían las contradicciones, la pluralidad, las rupturas y la discontinuidad de la historia y de la cultura concretizada en los diversos discursos, como lo son los discursos tradicionalistas. La postcolonialidad en su espíritu postmoderno inicia y funda, no polariza, ni es militante. La militancia de los viejos discursos localistas-nacionalistas es lo que en muchas épocas de la historia de la cultura han producido exactamente lo contrario: con su dogmatismo han impedido una discusión abierta y con ello el fomento y el desarrollo del OTRO en los centros culturales. Si no fuera por estos centros culturales, la periferia seguiría siendo periferia. Lo que busca la postcolonialidad es el diálogo abierto y la deconstrucción de muchas teorías geopolíticas dominantes. Esta teoría está desarrollada por Walter Mignolo en "Herencias coloniales y teorías postcoloniales" que se puede consultar en <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Mignolo.pdf>

respecto a los grupos y zonas marginadas, en las regalías y beneficios. Segundo, la solidaridad nacional va a exigir alguna discriminación positiva o tratos proporcionales en la distribución de las regalías y beneficios, es decir, unas regiones o minorías tendrán que recibir más solidaridad por la deuda histórica que tiene el centro.

“En cuanto a la territorialidad, cada una de las sociedades pluriculturales tiene su historia y tiene que encontrar una solución política distinta, propia. Sabemos que es necesario combinar unidad con diversidad. Sabemos que el territorio homogéneo ha sido siempre el mismo, ha sido una ficción que solamente las Fuerzas Armadas tomaron en serio. Por eso es que esta heterogeneidad es reconocida como tal y esa heterogeneidad no tiene, en este momento, forma política. ¿Cómo podríamos hacer para avanzar? Hay que distinguir formas de autonomía y de autodeterminación. La autonomía tiene que ver con procesos de descentralización administrativa; la autodeterminación tiene un fuerte componente político y cultural. La geometría variable de la postcolonialidad obliga a que no haya autodeterminación para las poblaciones no indígenas, pero puede haber autodeterminación para las poblaciones indígenas. Podemos tener, por eso, dos formas de autonomía: una forma de autonomía administrativa y otras formas de autonomía con autodeterminación” (De Sousa Santos, 2004, pág. 16)

En conclusión, sostiene De Sousa,

“Lo que es diverso no es inconmensurable, lo que es unificado no es uniforme, lo que es igual no es idéntico, lo que es desigual no es necesariamente injusto. Tenemos el derecho a ser iguales cuando las diferencias nos hacen inferiores; tenemos el derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos quita nuestras características. La complejidad reside en que un miembro de una cultura solamente está dispuesto a reconocer

otra cultura si siente que su propia cultura es respetada. El reconocimiento recíproco debe tener en cuenta el desconocimiento recíproco en el pasado como el de las injusticias históricas (De Sousa Santos, 2004, pág. 17).

Ordenamiento territorial, descentralización y Seguridad Democrática apuntan a contribuir a la paz, la prosperidad del país, la democracia participativa y la solidaridad nacional, teniendo en cuenta tanto las complejidades de cada una de las regiones como de los actores involucrados. La complejidad reside en que un actor reconoce a otro, si se siente igualmente reconocido, tanto en la discusión regional como entre los actores del conflicto armado. El reconocimiento recíproco debe tener en cuenta todas las injusticias cometidas en el pasado así como las realidades positivas vividas.

Puntualmente, en el primer capítulo se presentará la definición de conceptos claves para la investigación como ordenamiento territorial, descentralización, región, conflicto armado y paz. En el segundo, se estudiará el ordenamiento territorial contemplado en la Constitución de 1991 y se hará especial énfasis en los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) presentados a consideración del Congreso de la República entre el 2002 y el 2010, para concluir que hubo una contradicción entre la descentralización durante el período estudiado y las LOOT presentadas. En el tercer capítulo se retomará la definición de descentralización y se relacionará con el conflicto y la paz en los términos de territorialidad que postula la Constitución de 1991 y con el marco de la política “Hacia un Estado Comunitario” a través del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Al final, se hará un breve balance de la descentralización para el período estudiado en relación con el conflicto armado.

En el cuarto capítulo se estudiará la situación del conflicto armado durante el período 2002-2010, la seguridad democrática y los avances militares que representó, para mostrar que la coyuntura actual permite vislumbrar diferentes mecanismos para una solución política al conflicto. Entonces se describirá el conflicto armado circunscrito a las FARC-EP, el ELN y el gobierno nacional a

través de sus Fuerzas Armadas (FFAA), por medio de los mapas del “Observatorio del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” de la Vicepresidencia de la República que los publicó en el documento “La geografía de la confrontación y la violencia”⁴. Finalmente, en el quinto capítulo, se harán las conclusiones respectivas, en el sentido de afirmar que una LOOT puede reorganizar el territorio, profundizar la descentralización y facilitar el fin del conflicto armado, si realmente hay voluntad política del gobierno central para su aprobación.

1. CONCEPTOS BÁSICOS

Son tres los conceptos que servirán de guía para la investigación: ordenamiento territorial, región, conflicto armado y paz. El ordenamiento territorial (OT), para hacer una breve discusión sobre el tipo de ordenamiento que estipula la

⁴ El documento presenta los mapas históricos que miden el accionar bélico de los grupos armados irregulares, la respuesta militar de la Fuerza Pública y las tasas de homicidio para el periodo comprendido entre los años 1998 y junio de 2010. De éstos se tomarán solo los correspondientes al accionar de las FARC, el ELN y de la Fuerza Pública durante los años 2002, 2004, 2006, 2008 y 2010, lo que permitirá tener una aproximación a la situación bélica de estos grupos. La leyenda que traen los mapas de las primeras variables mide el nivel de las acciones perpetradas por los grupos irregulares y de acciones militares de la Fuerza Pública y propone una lectura de las mismas por focos y continuidad geográfica. La base cartográfica fue tomada del Mapa Digital Integrado de Colombia (MDI) de 2003, que tiene una escala de 1:500.000, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-. La presentación final de los mapas tienen una escala promedio de 1:7.200.000 en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/100908/Geograf%C3%ADa%20de%20la%20intensidad%20de%20la%20confrontaci%C3%B3n%201998%20-%20jun2010%20.pdf>

Constitución para el futuro del Estado colombiano (federal, regional o centralista, o una mezcla de todos), junto con la integralidad que implica realizar un reordenamiento político administrativo del Estado. En cuanto a los nuevos entes territoriales que la Constitución permite crear son la “región” y la “provincia”; nos ocuparemos más de “región” por cuanto se podría convertir en el ente intermedio entre los municipios y la nación. En cuanto al tercer concepto, conflicto armado y paz, se plantearán sus definiciones así como la situación general en que se encontraban para antes de 2002.

1.1. Ordenamiento territorial

A partir de la promulgación de la Constitución de 1991, Colombia ha venido debatiendo diversos proyectos de ordenamiento territorial, con miras a dotar al país de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que sirva de marco y soporte a una nueva normatividad.

Según el Proyecto de Ley 058 Cámara / 2010 “El ordenamiento territorial es una política de Estado orientada a facilitar el cumplimiento de sus fines esenciales: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; propiciar la participación ciudadana en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión y un proceso de construcción colectiva de país, tendiente a lograr una adecuada organización político – administrativa, que facilite el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como el crecimiento socioeconómico equitativo y ambientalmente sostenible” (Vargas Lleras, 2010).

En todos los ámbitos de la planeación, el territorio es un referente y variable central. El territorio es un patrimonio y un entramado de relaciones e interrelaciones humanas, sociales, económicas, políticas, históricas, naturales y culturales. El territorio es un producto social resultante de la apropiación de un espacio geográfico por parte de un grupo humano que lo ocupa y lo transforma, forjando en él formas de vida y de relacionamiento. La historia, la cultura, las oportunidades que ofrece el espacio natural geográfico y los medios de vida que de él se derivan, generan variadas maneras de ocupación del territorio, expresadas en las condiciones de vida para quienes lo habitan.

El ordenamiento territorial orienta los procesos de ocupación de los territorios mediante el análisis de la disposición de los diferentes elementos que lo conforman y transforman, con la perspectiva de planificar e intervenir situaciones y tendencias existentes que resulten adversas al desarrollo y a la calidad de vida de sus habitantes, y en la búsqueda de mejores condiciones de desarrollo. Con el Ordenamiento Territorial planteado en la Constitución se articulan las variables que ayudan a caracterizar las formas y los usos de ocupación del territorio.

Los debates en la Asamblea Nacional Constituyente sobre el tema territorial, a pesar de las propuestas disímiles, sembraron la necesidad de establecer un ordenamiento territorial. En este sentido, la Constitución terminó permitiendo la posibilidad de dos nuevas entidades territoriales como el de “región” y “provincia”, que se agregarían a las existentes de “departamentos y municipios”. Sin embargo, una de las preocupaciones centrales de los constituyentes era que la fortaleza histórica de los últimos podrían causar traumatismos con la implementación directa de los nuevos entes territoriales. Decidió que dos o más departamentos se podrían conformar en “región”, mientras que dos o más municipios, se podían conformar en “provincia”, a través de la aprobación previa en el Congreso de la República de la LOOT que regulara todo lo referente a la región y a la provincia. Además, estableció que en la última etapa del proceso se requeriría someter a referendo de los habitantes involucrados, la decisión de conformar la región o la

provincia antes de llegar a la implantación definitiva de la misma y modificar la división política administrativa del país. Este aspecto lo que muestra es el deseo del constituyente en profundizar en la democracia participativa, pues los ciudadanos tendrían la última palabra con respecto a la creación de uno de los dos entes territoriales nuevos.

“El ordenamiento territorial no es solo un instrumento de gestión y planificación de lo físico y lo territorial referido a los límites de los departamentos o los municipios, es un proceso complejo que pasa por lo territorial, lo político, lo cultural, para ordenar el espacio geográfico con base en la cosmovisión de la sociedad; es un proceso de construcción colectiva de país” (Jaramillo Martínez, 2003, pág. 163). Definición que comparto plenamente por cuanto tiene en cuenta la construcción colectiva (postcolonialidad), privilegia lo histórico y lo cultural, y propone que la sociedad deba tener una prospectiva o visión de largo tiempo sobre la paz y el ordenamiento territorial.

Para Carlos Lleras De la Fuente, en el prólogo del texto de Augusto Hernández Becerra, “Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia”, plantea que “la crisis territorial que vive el país ha sido el caldo de cultivo para que el germen de la violencia se expanda, justificando en parte la pervivencia de un conflicto rural, que en buena parte se alienta por móviles que no distan mucho de la simple tenencia de la tierra” (Fuente, 2008, pág. 10).

En este sentido, ordenamiento territorial, conflicto, las luchas por la tierra y paz se presentan complejamente interrelacionados e imbricados, lo que permite intuir que si se avanza en el primer tema, puede que los demás encuentren alternativas posibles para su solución. A continuación se desarrollará más el concepto de “región” que el de “provincia”, por cuanto su incidencia será mayor para lo propuesto en esta investigación.

Para Manuel Antonio Muñoz Uribe⁵ el tema de la LOOT es eminentemente político y afirma que en “Colombia se hace cada más urgente alcanzar la autonomía de las localidades. Evitará la atrofia de la periferia por la manipulación política y fiscal de quienes tienen el manejo en el centro del Estado. En cualquier caso, Colombia debe abordar el asunto de la regionalización dentro del marco del enfrentamiento armado, que también es el marco de la lucha por la paz. ¿Cómo abordar el problema?” (IGAC, 2008, p. 153). Es la pregunta que se hace y sobre la que se puede dar una respuesta a lo largo de esta investigación.

1.2. Descentralización

La complejidad del concepto de descentralización no permite una sola definición, por lo que solo se tomarán algunas aproximaciones al concepto y siempre en relación a la hipótesis de trabajo.

El Departamento Nacional de Planeación la ha definido como “un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro” (Departamento Nacional de Planeación, 2002, pag.15). Así éste proceso “otorga competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del gobierno central que las cumplen en su nombre propio y bajo su responsabilidad” (Departamento Nacional de Planeación, 2005, pag.21). Pero que, además, cuentan con un mandato popular en virtud de la elección popular y de los mecanismos de participación ciudadana.

Para Fernando Kusnetzoff, destacado por sus aportes a la descentralización en el ámbito de servicios define la descentralización “como la práctica de transferir competencias, funciones y recursos desde el nivel central del Estado hacia las

⁵ Abogado, fue asesor de la Asamblea Nacional Constituyente y miembro de la Comisión Especial Legislativa (congresito). Es Vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas (ALAL) y de la Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores de Colombia. Es fundador de la Escuela Nacional Sindical (ENS), de la Corporación Cultural Rafael Uribe Uribe y del Boletín “Conflicto”, órgano de la Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores, Seccional de Antioquia.

organizaciones de éste y de la sociedad a niveles territoriales menores, supuestamente más adecuados para una mayor y más democrática participación de la población en la determinación política, económica y físicoambiental de su destino colectivo” (Hernández Terán, 1998, p. 51).

Ésta transferencia de responsabilidades y competencias se enmarca en cuatro de los componentes principales que constituyen la estructura del Estado, el administrativo, el económico, el fiscal y el político. Cada uno de éstos componentes dentro del esquema de descentralización se determinan a partir de lo que se transfiere. Así, la descentralización administrativa, se relaciona con la transferencia de responsabilidades para planear y coordinar el uso de los recursos del nivel central de forma autónoma. La descentralización económica está vinculada con la transferencia de factores de insumos y producción. Por su parte, la descentralización fiscal, se refiere a la asignación de recursos orientados a la garantía de la prestación de servicios públicos y cumplimiento de las competencias locales asignadas. Y por último, la descentralización política se relaciona con la transferencia de capacidades en cuanto a la toma de decisiones referidas a las políticas de desarrollo de orden local, como a su vez a la capacidad de elección de sus gobernantes.

Así mismo, dentro de la teoría se precisan algunos elementos garantes de la existencia del proceso de descentralización, a saber entre otros:

- Demandas de orden local: Las cuales deben ser propias de la misma entidad territorial
- Personería Jurídica: Entendida como la capacidad de manejarse a sí misma con la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones.
- Autonomía Financiera: Cada entidad territorial debe generar su presupuesto y patrimonio de forma autónoma diferentes a los del nivel central.
- Autonomía Administrativa: Las entidades territoriales deben tener la capacidad de organización interna de manera autónoma estableciendo sus

propias dependencias, el número de sus empleados, las normas de funcionamiento interno, entre otros.

- Autoridades Locales: Elegidos por la comunidad o nombradas por sus representantes.
- Control por parte del poder central. (Hernández Terán, 1998, pp. 45-50)

A partir de lo anterior se entenderá la descentralización como un proceso mediante el cual el nivel central transfiere competencias, responsabilidades y recursos a las unidades territoriales, sin que pierda la función de control. Estos objetos de transferencia están relacionados con los componentes económico, fiscal, administrativo y político de la estructura del Estado. En su profundización, la descentralización debe otorgar autonomía política para que la clase política del ente territorial pueda realmente tomar sus propias decisiones y guiar el futuro de su región.

En sentido amplio, la descentralización es el proceso por medio del cual se trasladan funciones y competencias de una persona jurídica (entes sujetos de derechos y obligaciones) a otra. La descentralización es un proceso político, institucional y fiscal mediante el cual se reasigna el poder político, competencias y recursos entre los distintos niveles de gobierno (nación, departamentos, municipios, entre otros) con el objeto de que el Estado pueda cumplir sus fines de bienestar y equidad, sobre la base de la acción conjunta y complementaria del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales. Encuentra su sustento jurídico en los artículos 1° y 209 de la Constitución Política. El tipo de descentralización a la que se refiere el artículo 1°, es la descentralización territorial, en tanto, el artículo 209 se refiere a la descentralización por servicios (Rodríguez L. , 1998, p. 15).

La descentralización territorial, consiste en el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se confiere autonomía a las colectividades,

para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central.

Con el concepto de “autonomía relativa” introducido por la Corte Constitucional en Sentencia C-520 de 1994, permite que la descentralización por servicios, también llamada técnica o especializada, le dé competencias o funciones administrativas a entidades para que ejerzan una actividad especializada. Igual puede suceder en otros temas. La autonomía relativa, además, permite preservar la unidad del Estado y limitar la autonomía de los entes territoriales.

Desde el punto de vista jurídico, en el marco de un Estado unitario, solo se habla de descentralización administrativa, pues, expresiones como descentralización legislativa y judicial, son propias del fenómeno federal. Dentro de la descentralización administrativa, se identifican aspectos políticos, fiscales, funcionales o eminentemente administrativos, según se trate de un mayor grado de participación del ente descentralizado en la toma de decisiones, que implican una autonomía limitada por el tipo de Estado que caracteriza al ordenamiento jurídico político de Colombia (Hernández, 1999, p. 32).

1.3. El concepto de región

La palabra región se origina en la expresión latina *regionem*, cuya raíz se encuentra en *régere*, que significa gobernar, regir, ejercitar el poder. Por ello, en su concepción primitiva el término región tuvo una connotación política, es decir, una región era el espacio regido o gobernado por una autoridad. Este concepto inicial fue ampliándose en función del surgimiento y cambio de los paradigmas científicos. Hoy, la región es uno de los conceptos utilizados con mayor diversidad de criterios e imprecisión, en lo concerniente tanto a su contenido como a su valor científico y aplicado. En las relaciones internacionales se habla de región para

significar un conjunto o bloque de países diferenciado de los demás por condiciones geográficas, geopolíticas o por intereses económicos comunes.

El concepto de “región” es por lo tanto muy complejo de precisar y definir. Lo que se sabe es que precisamente una región no debe entenderse solamente como un espacio geográfico definido, delimitado e inmutable. También es, como diría Eric Van Young, una hipótesis por demostrar; la sugerencia que hace Van Young en relación al proceso de construcción de una región depende de varios factores: primero, la existencia de una élite regional, y segundo, de cierto grado de desarrollo autónomo de su economía (Pérez Herrero, 1991, págs. 99-115).

Antes de intentar plantear las posibles respuestas a ¿qué es una región?, es necesario mencionar que la conceptualización y la definición de lo regional variarán según la disciplina del que teoriza. Es decir, la región de un geógrafo no será la misma que la de un economista, y la de este último diferirá del concepto que de la región haga el sociólogo. Sin embargo, y como menciona George Pierre, “las diferencias de conceptos se refieren (...) a los ‘puntos de vista’ más que a los objetos y los métodos de investigación⁶”.

Aunque hay teorías desde la economía⁷, la geografía⁸, y la sociología que explican y delimitan técnicamente el concepto de región, lo que se debe destacar es que la

⁶ Nació en París, 1909. Geógrafo francés. Profesor de la Sorbona (1948-1978), se interesó especialmente por la geografía económica y humana, abordando, en ocasiones, las realidades geográficas desde una perspectiva regional (Francia, regiones polares, URSS, Europa del Este). Entre sus obras destacan: *Geografía urbana* (1952) y *Geografía rural* (1956). En http://www.biografiasyvidas.com/biografia/g/george_pierre.htm

⁷ La teoría económica regional tiene su origen en la consideración del espacio como una variable económica; su precursor fue el agrónomo alemán Johann Heinrich Von Thünen (1783-1850). El desarrollo reciente de la teoría regional la ha llevado a la división en dos aspectos fundamentales:

1- La teoría de la localización, que se refiere básicamente a la optimización del espacio y sus máximos exponentes son los alemanes Max Weber (1864-1920), economista y sociólogo alemán, quizás el más importante de todo el siglo XX, conocido por su análisis sistemático de sociología política y del desarrollo del capitalismo y la burocracia. Otro importante exponente de esta teoría de la localización fue el también de origen alemán August Lösch, quien modificó la “Teoría del lugar central” el 1954, esta es una teoría espacial de la geografía humana que trata de explicar el número, tamaño y distribución de los asentamientos y elaborar un sistema a partir del cual pueda estudiarse su estructura mundial. Esta teoría fue elaborada por el geógrafo alemán Walter Christaller, en 1933. Los estudios del norteamericano Walter Isard con su obra *Métodos de Análisis Regional* fueron de significativa importancia para esta ciencia. 2- Planificación Regional. Esta parte encontró más desarrollo en los entonces llamados países del campo socialista, encabezados por la llamada República Democrática Alemana y la entonces Unión de Repúblicas Socialista Soviética (URSS), una parte del desarrollo de esta ciencia tuvo lugar en países de América Latina. En

delimitación geográfica de regiones, sus competencias y funciones, su organización y legitimación es un proceso político que se da en el marco del ordenamiento territorial en un país. Las preguntas que surgen a partir de allí son, entre otras: ¿Cómo se construye una región?, ¿Hasta qué punto una región garantiza mejor la presencia del Estado en el territorio?, ¿Hasta qué punto mejoran las condiciones de vida de los ciudadanos por el hecho de la territorialización?, ¿Puede una región impulsar proyectos propios que contribuyan a afianzar la paz?

Para una aproximación a la pregunta por el significado del concepto de región, tanto Eric Van Young como George Pierre, la entienden como el resultado de relaciones, interacciones e intercambios. Pero se diferencian en que para el primero, esas interacciones son desde una perspectiva económica e histórica; para el segundo, las relaciones son de carácter geográfico. Sin embargo, para ambos autores la región se genera por las relaciones humanas, la historia, las costumbres y la cultura de los habitantes de una misma zona geográfica. Para intentar una respuesta a las preguntas planteadas anteriormente se puede clasificar lo que es la región en tres sentidos interrelacionados, como lo propone José Renán Trujillo García:

- a. *regiones naturales*, cuando se presentan elementos físicos y estructurales comunes;
- b. *regiones históricas*, cuando la historia y la geografía se tornan en factores centrales; y
- c. *regiones funcionales*, cuando se da un sistema fuertemente integrado en busca de un objetivo común (Trujillo García, 2004, pág. 198).

<http://www.eumed.net/libros/2009a/507/espacio%20la%20region%20el%20territorio%20la%20ciudad%20y%20la%20regionalizacion%20en%20Cuba.htm>

⁸ Ver los aportes, para el caso colombiano, que ha hecho Ángel Massiris Cabeza, profesor de la -Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-, y Director Programa de Estudios de Maestría en Geografía, convenio UPTC-Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en su texto “Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional” que se puede consultar en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>

Estas formas de entender la región no son excluyentes. Se pueden dar regiones históricas, o se pueden dar regiones naturales o las dos pueden ser funcionales, es decir, para el caso colombiano podemos encontrar de las tres en varias partes del país. Por ejemplo, una región natural podría ser toda la Amazonía (que incluye varios departamentos); una región histórica podría corresponder a los dos departamentos de Santander; una funcional podría ser la unión de departamentos en zonas de frontera o por compartir la misma producción agrícola. Estas regiones se pueden integrar sobre la base de dos métodos: la *planificación* y la *descentralización*, pero los dos métodos necesitan de un acuerdo político nacional para su aplicación y realización. De esta forma, el Estado haría mayor presencia, los ciudadanos serían los artífices de su propio futuro y podrían consolidar su territorio como una región teniendo en cuenta la interrelación de los tres sentidos expuestos.

Otra forma de comprender la región, es entenderla como una *alianza*, que para el caso colombiano sería de dos o más departamentos que se asocian voluntariamente o por ley, para enfrentar objetivos comunes o para asumir competencias y funciones compartidas delegadas desde el gobierno central hacia las regiones constituidas. Se trata de alianzas estratégicas para la toma de decisiones (en la tipología anterior podría ser una región funcional) sobre problemas o hechos que los afectan directamente. Es decir, se trata de un hecho político. Las funciones más relevantes han sido para mejorar un servicio público o para el control del medio ambiente o para gobernar una zona metropolitana de varios municipios cercanos. El caso francés es el más ilustrativo de este modelo de región.

“Las regiones en Francia tienen varias competencias. Son responsables para el desarrollo económico regional, social y cultural, desarrollan políticas de vivienda y cofinancian la infraestructura vial. Construyen, equipan y financian la educación especializada, apoyan y hacen políticas para el patrimonio cultural, se encargan de los parques y áreas verdes, asisten y

financian con la nación hospitales regionales. Las regiones, además, alimentan y coordinan el Plan Nacional de Desarrollo. Y así son el eslabón esencial entre la nación y los gobiernos sub regionales” (Sagawe, 2005, p. 25)

En América Latina un caso representativo del concepto de región es Chile. Su ordenamiento territorial es centralista pero tiene un nivel intermedio conformado por las regiones y las provincias, que tienen como función la desconcentración administrativa para la planificación del desarrollo territorial, la asignación de inversión pública nacional para las necesidades regionales y un sistema fiscal que le permite al Estado central cumplir sus metas y estimular el desarrollo de sus regiones. Concibe la descentralización y la desconcentración (y en ese sentido la regionalización) más como una forma de administración y control del Estado que como un arreglo institucional que materialice un hecho geográfico y político. Cuenta con trece regiones que se organiza, cada una, con un intendente que representa al presidente de la República y es quien lo designa, un Gobierno Regional junto con un Consejo Regional, como máxima autoridad administrativa de los servicios públicos descentralizados. El Intendente es el máximo responsable de la acción pública en la región y de la representación judicial. Fue el medio que tuvo la dictadura para ejercer un mejor control en todo el territorio nacional, pero con la vuelta a la democracia, ha dificultado los avances en el proceso de la descentralización, aunque las regiones han podido mejorar sus condiciones de infraestructura, de medio ambiente y administrativas (Espinoza, 1993).

Lo que nos enseñan los casos de Francia y Chile es que administrativamente han funcionado y las regiones han avanzado en su proceso de desarrollo social y económico, así como políticamente han tenido un fuerte respaldo de los gobiernos centrales (Vidal Perdomo, 2001, pág. 107 y ss). Dos aspectos que se deben tener en cuenta para el caso colombiano, pues si bien la descentralización ha logrado mejoras en los municipios y departamentos con respecto a los servicios públicos

en general, aún se necesita un mayor compromiso político del gobierno central y de la clase política nacional que sienten que entregarle más autonomía a las regiones es darle mayor poder a las élites políticas regionales. Aquellos dos casos nos enseñan que un proceso de regionalización como el que ambos países llevaron a cabo es importante la solidaridad y la confianza mutua entre el orden nacional y el regional, entre el político del centro con el de la periferia, pero sobre todo, una gran voluntad política.

El concepto de “región” en Colombia debe tener en cuenta, además de lo anterior, aspectos como los históricos y culturales para que el proceso de regionalización sea efectivo y se convierta en un aspecto central del desarrollo territorial del país. Sin embargo, el proceso se complejiza aún más al decir de Fals Borda cuando señala que “las divisiones territoriales no son permanentes y las fronteras tarde o temprano responden a exigencias locales de desarrollo económico y social que las hacen variar... así como decisiones gubernamentales pueden generar tensiones y conflictos entre comunidades, municipios y departamentos” (Fals Borda, *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*, 1996, pág. 16). Pero también el proceso de regionalización debe considerar el conflicto armado que se ha presentado en gran parte del territorio nacional. La complejidad y multidimensionalidad del proceso requiere una participación multidisciplinar que va más allá de la clase política central y regional, e involucra a toda la comunidad. En caso de no ser así, se corre el riesgo de fracasar en el intento de su implementación.

Se puede concluir con Massiris que “el OT trasciende su consideración de apéndice o complemento de las políticas de desarrollo económico para convertirse en un nuevo enfoque, un nuevo estilo de planificación, *un nuevo sistema de valores, o una utopía, en la que la visión sectorial y economicista del desarrollo, cede su paso a una visión integral, humanista y prospectiva, en la cual las políticas económicas incorporan los valores de sostenibilidad ambiental, equilibrio regional y bienestar social*” (Massiris C., 2005) (el subrayado es mío)

1.4. Conflicto armado y paz

Para el período estudiado y a instancias del gobierno central, se abrió un debate sobre si en el país había o no un conflicto armado, una guerra civil o era una amenaza terrorista como el gobierno la quería entender y más tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Si había lo primero, entonces el Derecho Internacional Humanitario (DIH) no solo regularía el enfrentamiento sino que facilitaría su comprensión. Si era lo segundo, quería decir que la nación estaba dividida en dos bandos diferentes que se enfrentaban en búsqueda de la victoria para imponer su concepción de Estrado. Si era lo tercero, entonces se exigía una respuesta represiva por parte del Estado. La discusión llevó a la polarización de la sociedad entre quienes defendían la tercera alternativa y los que reconocían la existencia del conflicto armado.

Para esta investigación se considera la existencia de un conflicto armado en los términos del DIH, lo que permite entender la posibilidad de llegar a Acuerdos Humanitarios por las partes en conflicto. Pero también es importante tener presente que el conflicto armado no es homogéneo ni ocupa todo el territorio nacional. Ni siempre ha sido el mismo; los cambios y transformaciones de los actores armados se han presentado. Se puede hablar de dos momentos dentro del conflicto armado actual: cuando el conflicto abarcaba la mayoría del territorio nacional y uno después de los recursos dirigidos a las Fuerzas militares para mejorar la tecnología, infraestructura y capacitación iniciada durante el mandato del presidente Andrés Pastrana y el Plan Colombia, y que continuó con el presidente Álvaro Uribe Vélez y el Plan Patriota.

Los factores, dimensiones y características del conflicto armado en el ámbito regional están atravesados por temas históricos tanto económicos, como sociales y políticos, y que en cierta medida han determinado la institucionalización del Estado colombiano. La cuestión regional ha sido uno de los ejes más importantes

de las dinámicas políticas y económicas del país. En el siglo XIX, luego de la disolución de la Gran Colombia en 1830, estallaron ocho guerras civiles, varias de las cuales enfrentaron a las élites regionales que buscaban implantar el federalismo contra la élite política central de Bogotá que querían seguir teniendo el control del Estado. El siglo XX, luego de un prolongado período de paz, a partir de 1948, el país ha permanecido en estado permanente de conflicto armado, sobre todo en las regiones más desprotegidas del Estado (Ocampo López, 1987), aunque en los 90 se trasladó a zonas de auge económico según Fabio Sánchez y Mario Chacón (Gutiérrez, 2007).

Tanto por razones geográficas como por razones históricas, el país nunca ha sido un territorio unificado sobre el cual el gobierno central haya ejercido una soberanía indiscutible. David Bushnell se refiere a Colombia como “una nación a pesar de sí misma”; Fernán González habla de “la nación fragmentada a la construcción del Estado”. Estas dos maneras de ver al país muestran una unidad territorial geográfica pero no política y de acción del gobierno en las zonas apartadas del centro lo que permitió que los conflictos regionales fueran constantes en esas zonas.

El panorama de los conflictos regionales muestra las complejidades de cualquier pretensión de paz en el país. Una auténtica pretensión de paz, que no solo busque silenciar los fusiles o desmovilizar a los combatientes, pasa necesariamente por construir agendas decididas a controvertir, debilitar y socavar los factores que han permitido las violencias regionales, los cuales permanecen inamovibles. La pobreza en las diferentes regiones y el desarrollo regional desigual son dos problemas a contemplar en las pretensiones de paz. No tenerlos vigentes y presentes, es no acabar con ciertas causas del conflicto, lo que seguramente permitirá en el futuro que se reavivan los conflictos de forma más violenta. La causalidad desarrollo – violencia ha sido muy discutida; sobre el particular se tiende a pensar que no hay una relación directa entre una y otra. (Deas & Gaitán Daza, 1995)

En el primer momento, los estudios regionales sobre el conflicto armado han subrayado la "ausencia" del Estado como la causa central. Múltiples estudios hicieron de esto un factor desencadenante del conflicto, con referencia a las diversas zonas de colonización, mostrando que varios actores armados (FARC, ELN o paramilitarismo), llenaban o aprovechaban el vacío. Después, se trató de vincular las características "estructurales" de las regiones con el conflicto. Se buscó relacionar la problemática de la colonización, de los conflictos agrarios antiguos o recientes, de los nuevos polos de acumulación económica o de los nuevos cultivos ilegales con el auge de los enfrentamientos.

A partir de 1993-1994, para Pécaut, "se empezó a mostrar que este tipo de correlación ya no era tan fácil de establecer. Se produjo un cambio de ingentes dimensiones en la propiedad de la tierra, al comprarla los narcotraficantes, lo que afectaba a veces zonas hasta entonces aisladas del conflicto, como lo reveló Alejandro Reyes a principios de los años de 1990. El mismo autor subrayaba que en estas condiciones surgió una nueva economía agraria por las compras de tierras realizadas por los narcotraficantes pero que, en últimas, el conflicto obedecía más y más a la búsqueda del control territorial por los actores armados. En la misma fase, la violencia empezó a extenderse a regiones como la cafetera por la crisis que afectaba la economía del sector cafetero" (Pécaut, 2004, pág. 26). ¿Será que a través del conflicto se van configurando nuevas relaciones locales de poder que conllevan la estructuración de ciertos territorios donde hasta el momento prevalecía una falta de conciencia de pertenencia regional? Tal hipótesis fue formulada, a propósito del noreste y del este antioqueño, por Clara Inés García, teniendo en cuenta el surgimiento de movimientos sociales y la posibilidad de que los actores armados se encargaran de las reivindicaciones locales (Silva, 1994, págs. 123-126). Sin embargo la hipótesis no tiene la misma validez una vez que estos actores golpean a la propia población y provocan múltiples desplazamientos forzados. Además, la dimensión propiamente militar del conflicto tomó mucho más impulso durante la década de los 90.

Estas acciones militares de los grupos armados ilegales se centraron en atacar objetivos estratégico-militares en el ámbito nacional (la toma de poblaciones, de bases militares, ataques indiscriminados a la población civil, el secuestro) en detrimento de la construcción de formas estables de poder local. Es lo que Pécaut llama desterritorialización del conflicto, pues lo importante ya no era el control y dominio del territorio por parte de los grupos armados ilegales, sino el control político y militar del mismo a través de la intimidación generalizada. Lo regional ya no se puede aislar del panorama nacional y son muchas las acciones, como el sabotaje de las infraestructuras o los secuestros, que no están vinculadas directamente con la expansión territorial de los contrincantes (Pécaut, 2004, págs. 28 - 30).

En conclusión, retomando a Pécaut, “las estrategias de los actores armados, revisten una expresión regional. Pero luchar por el territorio es más bien una lucha por recursos de poder, incluso por el poder, y por ende se procura neutralizar las bases de poder de los otros contrincantes. La presión o las amenazas sobre el personal político forman parte de esta realidad” (Pécaut, 2004, pág. 33).

Sin embargo, para el período 2002-2010, las realidades cambiaron. El Plan Nacional de Desarrollo del presidente Uribe Vélez, logró modificar la presencia de los grupos armados ilegales en el territorio nacional. En el capítulo sobre el conflicto en este período, se mostrarán algunos mapas donde se aprecia la disminución del conflicto, lo que denominaría la “regionalización de la paz”, en contraposición a la “regionalización del conflicto” para antes del 2002.

2. CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LA CUESTION TERRITORIAL

A continuación se presentarán los antecedentes y la Constitución del 91 en términos de ordenamiento territorial. Así mismo se mostrarán los dos intentos de regionalización que ha tenido el país dirigidos desde el gobierno central: las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES), para luego pasar a los intentos de regionalización propuestos desde las regiones teniendo como base el proceso de la constitución de la región Caribe que hoy en día está en discusión. Para finalizar con algunas consideraciones generales de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), destacando el proceso político, administrativo y de autonomía que debe contemplar.

2.1 Antecedentes de la Constitución de 1991

La Constitución de 1991 fue el resultado no solo de la crisis generalizada que vivía el país fruto del narcotráfico, el terrorismo, la crisis económica, la violencia social, la falta de credibilidad en la clase política nacional, sino también de la desmovilización y firma de acuerdos de paz entre el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990) con varios de los grupos armados ilegales: M-19, EPL, un sector del ELN, el Quintín Lame, entre otros, materializados en el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994). Además, favoreció la participación de minorías que históricamente habían sido excluidas como la población indígena, afro descendientes, comunidades religiosas diferentes a la católica y las mujeres. El resultado fue la Asamblea Nacional Constituyente que se constituyó en un gran acuerdo nacional que iría a favorecer el desarrollo social, económico y político, y la paz. La paz y la necesidad de superar la crisis, llevaban a la participación de nuevos y viejos sectores sociales en la discusión del nuevo pacto social. La heterogeneidad estaba manifestándose.

La historia colombiana evidencia la tendencia a confiar que los problemas pueden ser solucionados a través de reformas normativas. Ello se evidencia durante el siglo XIX con sus numerosas Constituciones, las cuales tenían una peculiaridad, como muestra Hernando Valencia Villa: eran "cartas de batalla", es decir,

resultaban de la imposición de los vencedores sobre los vencidos en la guerra diferente al caso de la Constitución del 91 que fue consensuada políticamente.

En este contexto se inscriben los debates de los constituyentes sobre los diversos temas, derechos y deberes que deberían contener la nueva Constitución. En el tema específico del ordenamiento territorial se presentaron todo tipo de propuestas, destacándose tres: la del Estado federal, la del Estado Regional y la centralista. La primera tendencia tuvo varias posturas: la del borrador de constitución que presentó el presidente Gaviria Trujillo con el título “Hacia el federalismo”, “allí, para sorpresa de muchos, quedó consagrada una forma territorial de región que permitía a los departamentos asociarse con la totalidad o parte del territorio de cada uno de ellos” (Fals Borda, *El reordenamiento territorial: itinerario de una idea*, 1993, pág. 92); y el proyecto titulado “Anteproyecto de Constitución Federal para Colombia” presentado por el Colegio de Altos Estudios de Quirama, en donde se critica el centralismo y se fija el objetivo, sobre la base “imprescindible de la unidad nacional, distribuir adecuadamente las competencias y los recursos entre la nación, los departamentos, los municipios y demás entidades territoriales y, simultáneamente, con la modernización de las instituciones y de los sistemas, ser garantía de la democracia y la libertad” (Federal, 1979, pág. I y II)⁹. Al final, la redacción de todo el Título XI “De la Organización Territorial”, dejó satisfechos a los federalistas, a los regionalistas y a los centralistas, porque vieron en ella el posible cumplimiento de sus propios intereses.

Se optó, finalmente, por preservar la unidad territorial pero permitiendo la regionalización y la provincialización del país sin acabar con los municipios y los departamentos. Para Jaime Vidal Perdomo, “nos encontraríamos delante de una fórmula complementaria del centralismo político más que en frente de un tercer modelo de organización territorial” (Vidal Perdomo, 2001, pág. 120), planteamiento

⁹ Para una mayor comprensión del debate en torno al ordenamiento territorial en la Asamblea Constituyente, se pueden consultar también a Augusto Hernández Becerra, “El ordenamiento territorial colombiano o la tela de penélope”, en *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. Así mismo, se encuentran reflexiones sobre el tema en Fabio Velásquez, “El ordenamiento territorial: promesa incumplida”, en *Revista Foro* No 46, diciembre de 2002 – enero de 2003.

reiterado por Augusto Trujillo Muñoz, cuando se refiere al modelo territorial de la Constitución: "...es la forma típica del Estado unitario contemporáneo. Entre nosotros la adoptó Rafael Núñez en la Constitución de 1886 y en ella el poder político está centralizado en las autoridades nacionales, mientras que las competencias administrativas residen en los entes territoriales. En otras palabras, existe una sola y única soberanía, un solo centro impulsor del poder político, una sola competencia constitucional y legislativa, pero múltiples centros de decisión administrativa" (Trujillo Muñoz, 2001, pág. 124)

Para Hernández Becerra, en el tema de la regionalización los constituyentes llegaron a un "articulado de compromiso" que procuró "dar a todos satisfacción" (Hernández Becerra, Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia, 2008, pág. 92), lo que de inicio devela ya un alto grado de complejidad y compromiso político.

"Se partió de muy diversas concepciones de Estado: la unitaria por supuesto; la federal (propuesta por el gobierno y otros); la regional; hasta se propuso un Estado de provincias. Se registró por otra parte la tendencia a "territorializar" distintas reivindicaciones sociales y culturales: de esa manera se buscaba afianzar las demandas de guerrilleros, indígenas, negritudes, sanandresanos y otras minorías" (Hernández Becerra, Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia, 2008, pág. 93)

En el sentido de profundizar la democracia participativa, se debe "redescubrir y dar una nueva dimensión al derecho que todo colombiano tiene de vivir formando una comunidad local y el consecuente derecho que cada una de estas comunidades tiene para darse democráticamente un gobierno propio, conservando todas las ventajas de pertenecer a una nacionalidad" (Hernández Becerra, Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia, 2008, pág. 14), lo que implica que el proceso de ordenamiento territorial comience desde abajo, desde la voluntad de las mismas comunidades, continúe con el cumplimiento de la normatividad y termine con la

aceptación de la comunidad a través de un referendo. A continuación nos centraremos en mostrar los aspectos normativos y legales vigentes, para finalizar con la participación de las comunidades involucradas.

2.2. La Constitución del 91 y el ordenamiento territorial

La regionalización del país está consagrada en la Constitución Nacional, aunque sobre la base de la conservación de la unidad nacional. En el artículo 1 se establece que “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana”, lo que es importante tener presente. No se pretende federalizar al Estado colombiano, sino darle mayor autonomía a las entidades territoriales existentes o futuras a través de la LOOT para que la respuesta a las necesidades de sus pobladores sea más eficiente y eficaz.

La Constitución terminó reiterando la forma unitaria del Estado, agregándole que es “descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”, y lo amplía en el artículo 206 constitucional en donde se contempla que “la ley podría darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley”. Por otro lado, el artículo 306 permite que “dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio” para el desarrollo económico y social del respectivo territorio, concordante con los artículos constitucionales 150, 189, 285, 286, 288, 298, 300, 307, 331, 334 y 361, además de la ley 152 de 1994. El 307 precisa que “la ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá las condiciones para la conversión de la región en entidad territorial” y que “la decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados”, concordante con los artículos constitucionales 103, 229, 285, 286, 329, 361 y el Transitorio 38 (Olano García, 2000, pág. 722).

Lo que plantean los artículos 306 y 307 es el proceso a seguir para conformar las regiones o provincias: primero se conforman como Región Administrativa y de Planificación (RAP) para el desarrollo económico y social de la región, para luego transformarse en Región de Entidad Territorial (RET) con mayor autonomía política frente al gobierno central, pero el paso no es sencillo ni rápido en el tiempo, su complejidad es tal que aún no hay acuerdo en el procedimiento a seguir para pasar de la primera a la segunda¹⁰. La RAP puede demorarse varios años para mostrar su real dimensión y el beneficio político e institucional que puede traer a las comunidades involucradas, para optar al final por configurarse en RET con mayor autonomía política para tomar las decisiones que considere necesarias para su desarrollo y crecimiento social como región a través del voto directo de sus ciudadanos y se proceda a realizar el nuevo mapa administrativo del Estado.

Para José Lurduy Ortegón, la creación de las RAP y su posterior conversión en RET está fundamentado “en el pleno derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan (artículos 2, 40, 95, 103 de la Constitución), del mandato a sus autoridades legítimamente constituidas de propender por el desarrollo de su territorio (artículos 298, 299, 305, 311, 313) y en desarrollo de los artículos 1, 2, 306, 307, 321 de la Constitución” (Ortegón, 2003, pág. 156)

En el artículo 307 constitucional se establece que el proceso anteriormente descrito deberá contar con el “previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial” que se creará, según el Artículo Transitorio 38 de la constitución, para esos fines. De este concepto y con la aprobación del Congreso de la República se creará la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como se expresa en los artículos 288, 297, 299, 300, 319, entre otros, para regular todo lo referente al ordenamiento territorial.

¹⁰Una mayor discusión sobre el tema se pueden consultar autores como Orlando Fals Borda “Prefigurando el ordenamiento territorial” en Boletín de la COT y demás artículos; Alberto Mendoza Morales en su profuso producción sobre ordenamiento territorial y su trabajo en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Jaime Vidal Perdomo “Región y Constitución”; Augusto Hernández Becerra “ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia”, así como al resto de los autores consultados en esta investigación sobre el tema del OT.

A la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)¹¹ se le fijó el objetivo de realizar estudios y formular recomendaciones para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución. Bajo la secretaría general de Orlando Fals Borda y la secretaria técnica a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), se instaló en 1992. En el discurso de su instalación el entonces presidente de la República, César Gaviria Trujillo, le fijó más directrices cuando afirmó que "recae en manos de la Comisión la tarea de asistir al Ejecutivo y a todas las autoridades del país, en el proceso de revisión de límites entre departamentos, municipios y demás entidades territoriales. Será, además, la encargada de formular propuestas sobre la manera como se deben distribuir competencias, poderes y responsabilidades a lo largo y ancho del país, premisa indispensable para asegurar el despegue de una autonomía que no contraríe el principio de unidad del Estado, sino que sea su más eficaz complemento" (Fals Borda, Prefigurando el territorio nacional. Boletín de la comisión de ordenamiento territorial. 7, 1992, pág. 9). De este modo, para el Gobierno el Ordenamiento Territorial (OT) se circunscribe al problema de la organización territorial del Estado y deja de lado lo sustancial de esta política que tiene que ver con los procesos que ocurren en las entidades territoriales. Una vez instalada, la COT inicia la discusión de las tareas de la comisión y del concepto de ordenamiento territorial como punto de partida. Dos concepciones afloran: quienes lo perciben como un problema político administrativo tal como lo plantea el Artículo Transitorio y lo concibe el Gobierno y quienes consideran que el OT trasciende la pura división territorial y lo conciben como un instrumento de planificación territorial íntimamente ligada a la política de desarrollo y la política ambiental (Fals Borda, Prefigurando el territorio

¹¹ En el Artículo 38 Transitorio se estableció la creación de la COT con el objeto de hacerle recomendaciones sobre el OT al gobierno y las instancias que así lo requirieran. Se estableció por Decreto 2868 de 1991 con la siguiente composición: ministro de Gobierno, Humberto de la Calle; el viceministro, Héctor Riveros Serrato; los ex constituyentes Orlando Fals Borda, Gustavo Zafra, Francisco Rojas Birry, Eduardo Espinosa, Lorenzo Muelas. También forman parte de la Comisión Jorge García, consejero para la modernización; Armando Montenegro, jefe de Planeación; Temístocles Ortega, gobernador del Cauca; Ernesto Guhl, académico; Enrique Cavelier, alcalde de Cajicá; Angela Andrade, secretaria técnica; Juanita Arango, secretaria administrativa; Gloria Cecilia Barney, Hernando González, Jorge Hernán Cárdenas y Héctor Moreno Reyes. La COT sesionó hasta 1993 haciendo recomendaciones contenidas en los diversos boletines que publicaron como en conferencias y talleres que realizaron en todo el territorio nacional.

nacional. Boletín de la comisión de ordenamiento territorial. 7, 1992), o la integralidad que implica y establece Ángel Massiris, en el texto citado.

En el mismo año de su instalación la Comisión asumió la primera definición de OT como el "conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando un desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente" (Fals Borda, Prefigurando el territorio nacional. Boletín de la comisión de ordenamiento territorial. 7, 1992).

El IGAC, a través de su director, Dra. Gloria Cecilia Barney, planteó dos problemas que debe resolver la política de ordenamiento territorial: "por una parte, lograr la coherencia entre la organización espacial y la división político-administrativa de la nación para determinar las entidades territoriales. Por otra parte, se deben generar alternativas de ocupación del espacio como base para la planificación social, económica y ambiental, que permitan cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible y la conservación de los recursos naturales" (Barney, 1993, pág. 13). Por lo tanto, el OT no solo será un tema administrativo (descentralización), sino también de planificación social para atender las necesidades prioritarias de la población y elevar su calidad de vida, manteniendo la armonía con la naturaleza circundante.

A partir de estas consideraciones, en menor o mayor medida, se presentarán desde 1992 hasta el 2010, diez y nueve (19) proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que han sido archivadas por el Congreso de la República. En el siguiente cuadro se aprecian esos proyectos fracasados:

PROYECTO DE LEY	AÑO	AUTOR	PONENTE	TRAMITE
178	1992	Ministro de Gobierno Humberto de la Calle	Senador Darío Londoño Cardona	Archivado sin debate, artículo 162 de la

		L		Constitución.
089	1993	Ministro de Gobierno Fabio Villegas Ramírez	Senadores Carlos Espinosa, Bernardo Zuluaga, José Renán Trujillo, Orlando Vásquez Velásquez	Archivado sin debate, artículo 162 de la Constitución
191	1995	Ministro de Interior Horacio Serpa Uribe	Senadores Claudia Blum, Carlos Espinoza Faciolince, José Renán Trujillo, Carlos Martínez, Hugo Castro Borja, Mario Uribe y Luis G. Giraldo	Este proyecto fue archivado según el oficio 347 de 1995 sin que se rindiera ponencia
130	1995	Ministro del Interior Horacio Serpa Uribe	Senadores Claudia Blum, Carlos Espinoza Faciolince, José Renán Trujillo, Guillermo Angulo, Carlos Martínez, Hugo Castro Borja, Mario Uribe y Luis G. Giraldo	Fue archivado por la Comisión según oficio No. 84 del 9 de octubre de 1996 por no hacer tránsito como lo indica el Artículo 162 de la Constitución
195	1995	Iniciativa parlamentaria Senador Juan Camilo Restrepo	Senadores Claudia Blum, Carlos Espinoza Faciolince, José Renán Trujillo, Carlos Martínez, Hugo Castro Borja, Mario Uribe y Luis G. Giraldo	El proyecto de Ley fue archivado ya que no cumplió el trámite como lo indica el artículo 162 de la Constitución Política
023	1996	Iniciativa parlamentaria Senador Armando Blanco Dugand.	Senador Mario Uribe	023 El proyecto fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política.
103	1996	Iniciativa parlamentaria Senador Juan Camilo Restrepo	Senador Mario Uribe	El proyecto fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política.
128	1999	Iniciativa parlamentaria Senador Juan Martín Caicedo	Senadores Claudia Blum, Carlos Espinoza Faciolince, José Renán Trujillo, Carlos Holguín Sardi, Rodrigo Rivera Salazar, Jorge León Sánchez, Jesús Ángel Carrizosa	El proyecto fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política.
77	2000	Iniciativa parlamentaria Senador Juan Martín Caicedo Senador	Carlos Arturo Ángel Arango	El proyecto fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política.
118	2000	Iniciativa parlamentaria Senador Francisco Rojas Birry		El proyecto fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política.
072	2001	Iniciativa parlamentaria Senador Francisco Rojas Birry	Senadores Claudia Blum, Carlos Arturo Ángel Arango, Juan Martín Caicedo, José Renán Trujillo, Miguel Pinedo Vidal, Rodrigo Rivera Salazar.	Aunque el proyecto fue aprobado en primer debate, fue archivado en plenaria
041	2001	Ministro de Interior Armando Estrada Villa	Senadores Claudia Blum, Carlos Arturo Ángel Arango, Juan Martín Caicedo, José Renán Trujillo, Miguel Pinedo Vidal, Rodrigo Rivera	Aunque el proyecto fue aprobado en primer debate, fue archivado en plenaria.

			Salazar.	
016 de Senado, 270 Cámara	2003	Ministro de Interior Fernando Londoño	Senadores José Renán Trujillo, Jesús Enrique Piñacue, Ciro Ramírez, Andrés Gonzales Díaz	A diferencia de los anteriores, el Proyecto fue debatido y aprobado en Comisión y Plenaria del Senado. Siguió su trámite en la Cámara de Representantes, donde no se le dio debate y fue archivado
120	2005	Iniciativa parlamentaria Senador Jaime Bravo Motta	Senadores Rodrigo Rivera Salazar, Jesús Enrique Piñacue, Ciro Ramírez, Andrés Gonzales Díaz	Aunque el proyecto fue aprobado en primer debate, fue archivado en plenaria
024 Cámara, 179 Senado	2007	Iniciativa parlamentaria H. R. Luis Enrique Salas y Otros	Senador Hernán Andrade	El proyecto fue retirado por sus autores
122	2007	Iniciativa parlamentaria Senador Ernesto Ramiro Estacio y Representante Manuel Carevilla	Senador Hernán Andrade	El proyecto fue retirado por sus autores
194	2008	Iniciativa parlamentaria Senador Ernesto Ramiro Estacio	Senador Alfonso Valdivieso	El proyecto tuvo ponencia positiva, pero fue archivado por no cumplir con el requisito del artículo 162 de la Constitución Política
	2010	Gobernadores del Caribe		No se ha presentado al Congreso de la República
058 Cámara	2010	Ministro del Interior Germán Vargas Lleras		Se presentó al Congreso de la República el 20 de agosto de 2010

Cuadro No 1. Proyectos de LOOT presentados desde 1992 hasta el 2010.

El cuadro muestra un gran esfuerzo de personas y recursos para presentar un proyecto de LOOT, pero el primer interrogante que aparece: ¿por qué no se ha aprobado? Y la respuesta parece ser no tan sencilla aunque finalmente lo sea. Una discusión más amplia sobre las causas de la no aprobación de la LOOT durante el 2002-2010, se presentará más adelante, por el momento se quería mostrar el esfuerzo normativo que se ha hecho.

2.3. Algunos intentos de regionalización en el país.

En este apartado se mostrarán las regionalizaciones que se han dado en el país, en especial dos: las Corporaciones Autónomas Regionales y los CORPES como formas de planificación desde el gobierno central y, posteriormente, se presentarán algunos intentos de regionalización llevados a cabo por varios departamentos, es decir, desde las mismas regiones.

2.3.1. Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES)

El presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) bajo la política de “Transformación Nacional”, realizó innumerables reformas que le dieron mayor organización administrativa al país, lo que le permitió establecer herramientas de planificación que permitieran un desarrollo nacional más ordenado. Con respecto a la organización territorial, además de crear los departamentos de Cesar, Risaralda y Quindío, tomó como base de la regionalización la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC), creada por el presidente general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) en 1954. La CVC, entidad estatal creada en convenio con el Banco Mundial, tuvo como objetivo central promover el desarrollo integral del Valle del Alto Cauca¹². Actualmente existen 26 corporaciones regionales en todo el territorio nacional¹³, a las que se le deben sumar las Corporaciones Autónomas Regionales para el Desarrollo Sostenible (CDS)¹⁴, creadas por el presidente Lleras Restrepo para atender las necesidades ambientales del país.

Esta etapa de regionalización fue reforzada por el presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), en el sentido no solo de fortalecer económicamente a los departamentos, sino también lograr que las regiones tuvieran el carácter de nivel

¹² En www.cali.gov.co/sil/sil.php?id=1814&idCategoria=99

¹³ Corporaciones Autónomas Regionales de: Alto Magdalena, Cundinamarca, Risaralda, Canal del Dique, Sucre, Santander, para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, Centro de Antioquia, Cuencas de los ríos Negro y Nare, Magdalena, Boyacá, Caldas, Cesar, Chivor, La guajira, Guavio, Nariño, Front era Nororiental, Orinoquía, Tolima, Atlántico, Cauca, Sur de Quindío y la de Valles del Sinú y San Jorge.

¹⁴ Corporación para el Desarrollo Sostenible del: Norte y el Oriente Antioqueño, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Área de manejo Especial de La Macarena, Sur de la Amazonía, La Mojana y el San Jorge, Urabá y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó, que fue la primera en su especie. En www.cali.gov.co/sil/sil.php?id=1814&idCategoria=99

intermedio entre la administración central y las administraciones municipales. Para ello creó los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES) o Región Económica, que en la Ley 75 de 1986 pasaron a depender del Departamento Nacional de Planeación, pero que finalmente dejaron de funcionar por voluntad del Congreso de la República a partir de enero de 2000¹⁵. Además le dio impulso al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que había sido creado por la Ley 19 de 1958. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en la reunión del CONPES¹⁶. También existe el CONPES Social que funciona de igual manera que el CONPES, pero varía en su composición: lo dirige el Presidente de la República y lo componen los ministros de Hacienda, Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Transporte, Desarrollo, el Secretario General de la Presidencia y el Director del DNP. El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES y CONPES SOCIAL, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para la discusión en la sesión de la entidad institucional (Documentos CONPES).

Las CAR son entidades autónomas, de carácter público, integradas por los entes territoriales que conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica; son las encargadas de preservar el medio ambiente, los recursos

¹⁵ La ley orgánica 152 de 1994 de planeación, determinó que los Consejos Regionales de Planificación, creados por la ley 75 de 1986 promoverán dentro del término de dos años contados a partir de la promulgación de esta Ley (19 de julio de 1994), la organización de las regiones de que trata el artículo 306 de la Constitución, así como la obligación asignada a los gobernadores de definir los términos de dicha transición, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la mencionada norma jurídica. Dicho plazo fue ampliado al 1o. de enero del año 2000, por la Ley 290 de 1996, la cual dispuso que concluidos los dos años, concedidos para tal fin, la organización administrativa y financiera de los actuales Consejos Regionales de Planificación, CORPES, dejarán de existir. Sin embargo, la misma ley determinó que en tanto se constituyan las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), las funciones y atribuciones que les son asignadas en esta Ley, serán ejercidas por los actuales CORPES.

¹⁶El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer.

naturales renovables y no renovables, y de propender al desarrollo sostenible de su área de influencia (Artículo 23 ley 99 de 1993). Tienen autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica.

Se puede notar un cambio de paradigma interesante: se pasó de las primeras CAR destinadas para el “desarrollo integral” de los departamentos, a las CAR para la “conservación del medio ambiente” en sus zonas de influencia. Para 2007 las Corporaciones Autónomas Regionales eran treinta y tres (33)¹⁷ y la mayoría responden geográficamente a la extensión del departamento, dedicándose a la preservación del medio ambiente y como órgano asesor en procesos de planificación y ordenamiento territorial. Dependen del Ministerio del Medio Ambiente e integran el Sistema Nacional Ambiental (SINA)¹⁸.

Han sido blanco de fuertes críticas por la burocracia que las caracteriza, la influencia de la clase política regional en la respectiva CAR que las hace corruptas y por su mayor dedicación a invertir los recursos en estudios que regularmente no se llevan a la práctica.

Lo interesante para destacar que el gobierno central, ante la dificultad para entregar autonomía política a los entes territoriales antiguos (municipios y departamentos) o a los nuevos por crear (regiones, provincias y ETIS) para que

¹⁷ Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Corporación Autónoma Regional de Risaralda. Corporación Autónoma Regional del Dique. Corporación Autónoma Regional de Sucre. Corporación Autónoma Regional de Santander. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico. Corporación Autónoma Regional de Defensa de la meseta de Bucaramanga. Corporación para el desarrollo sostenible del Chocó. Corporación para el desarrollo sostenible del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. Corporación para el desarrollo sostenible de la Macarena. Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena. Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Negro y Nare. Corporación para el desarrollo sostenible del sur de la Amazonía. Corporación Autónoma Regional de Boyacá. Corporación Autónoma Regional de Caldas. Corporación Autónoma Regional del Cesar. Corporación Autónoma Regional de Chivor. Corporación Autónoma Regional de la Guajira. Corporación Autónoma Regional del Guavio. Corporación Autónoma Regional del Magdalena. Corporación para el desarrollo sostenible de la Mojana y el San Jorge. Corporación Autónoma Regional de Nariño. Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental. Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía. Corporación para el desarrollo sostenible del Urabá. Corporación Autónoma Regional del Tolima. Corporación Autónoma Regional del Atlántico. Corporación Autónoma Regional del Cauca. Corporación Autónoma Regional del Quindío. Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Corporación Autónoma Regional de los valles del Sinú y San Jorge.

¹⁸ Sistema Nacional Ambiental es la máxima autoridad ambiental del país; en orden ascendente está integrado por los municipios o distritos, los departamentos, las CAR y el Ministerio del Medio Ambiente. El SINA funciona desde 1993 con la creación del Ministerio.

tomen sus propias decisiones, prefiere controlar a los entes territoriales con el trabajo conjunto de planificar el desarrollo de las regiones a través de la institucionalidad estatal.

2.3.2. La regionalización del país desde las propias regiones

En el ámbito territorial también se han presentado intentos de reagrupación política de varios departamentos con el fin de superar la dispersión y la fragmentación del país. Es preciso integrar los intereses de las ciudades y las regionales con los nacionales, de forma que aquéllas y sus zonas de influencia constituyan redes estratégicas para la construcción, el desarrollo regional y la integración nacional. Entre los modelos de organización y gestión territorial destacan: el proyecto “Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca, por iniciativa del gobernador de Cundinamarca, el alcalde de Bogotá, el director de la CAR y el gobierno nacional. Igualmente, se deben señalar otras experiencias pasadas y actuales de gestión de integración regional. Estas son: “la alianza de los seis gobernadores del sur (Tolima, Nariño, Huila, Cauca, Caquetá y Putumayo); la asociación de 29 municipios del Magdalena Medio (Bolívar, Cesar, Santander y Antioquia), el bloque de la Costa Caribe, las redes políticas del Eje Cafetero, los acercamientos de la clase política del Norte del Valle, la de la zona centro de Cundinamarca y Boyacá, la de los Santanderes”¹⁹ José Espinosa, Oswaldo Porras y Oscar Sánchez, todos funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, agregan otras: la región de la Mojana (comprende 10 municipios de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre); la Región de la Sierra Nevada de Santa Marta (integra 16 municipios de los departamentos Magdalena, Cesar y La Guajira); la Región de Urabá (con 13 municipios de Antioquia y Chocó); la Región del Macizo Colombiano (con 34 municipios de Cauca, Nariño y Huila); la Región del Alto Patía (con 15 municipios del sur del Cauca y el norte de Nariño); la Región del Sur del Cesar (con 13 municipios del

¹⁹ Un recuento de múltiples asociaciones políticas territoriales se encuentran en Borja, Miguel (1999). “Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia”, Universidad Nacional de Colombia – CEREC. Bogotá. También se puede encontrar en el texto “Dimensiones territoriales de la guerra y la paz” (2004), Universidad Nacional de Colombia. Bogotá

Cesar) (Espinosa, 2005, págs. 87-88). Concluyen que estos procesos regionales tienen connotaciones diferentes, “algunos tiene un énfasis más sostenible, otros competitivo, otros cultural, otros político, pero en común son espacios regionales que buscan promover el desarrollo territorial con mayor libertad y participación local. Así mismo, tienen diversos tamaños de territorio, población y municipios” (Espinosa, 2005, pág. 89). Estos intentos han sido exitosos en la medida en que han puesto a las clases políticas, nacional y regional, a pensar sobre la posibilidad concreta de alterar la división político-administrativa existente por la que se plantea en la Constitución de 1991.

A continuación solo me referiré a dos: la de la región Caribe y la de la zona centro Bogotá-Cundinamarca, por ser las que han tenido mayor impulso, decisión y aproximarse a ver realizada en la realidad mi hipótesis de investigación.

El intento reciente más avanzado de regionalizar una parte del territorio colombiano, lo constituye el interés mostrado por los departamentos de Costa Atlántica (La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Cesar y San Andrés, con un total de 193 municipios) para organizarse en la Región Caribe. El objeto que se plantearon los gobernadores está contemplado en el Plan Caribe y busca impulsar el desarrollo, la integración y la competitividad de la región. Este proceso se inició en 1985 con la expedición de la Ley 76 del mismo año. Dicho intento se constituyó en un paso en la dirección de implementar las regiones, como división político administrativa del país. Aunque inicialmente no tuvo mucho éxito la iniciativa debido a que no fue muy aceptado por el cambio que implicaba de departamento a región, luego fue siendo lentamente aceptado por los gobernadores por sus afinidades sociales, económicas, culturales e históricas. Recientemente, en 2009, se reunieron los gobernadores y congresistas de la Costa Atlántica, para volver a analizar la propuesta, y convertirse así en una región funcional para la competitividad económica.

Durante el encuentro que se cumplió en Cartagena el 10 de octubre de 2009 para conmemorar por vez primera el Día de la Región Caribe, se dio a conocer la iniciativa que apunta a convocar vía referendo a los costeños para que se pronuncien sobre si quieren o no la institucionalización de la Región en el marco de los artículos 306 y 307 de la Constitución Nacional. La agenda principal del evento se direccionó a la asignación de recursos adicionales para la Costa en el Presupuesto General de la Nación de 2009, y el debate sobre la financiación del plan vial que requieren. Las críticas apuntaron a que el Gobierno Nacional no tiene ningún tipo de interés en aprobar un nuevo Documento CONPES que contemple la implementación de un Plan Vial ambicioso que mejore la competitividad de la Costa Caribe. Los líderes políticos acordaron que el Plan Estratégico, que contempla desarrollo humano, competitividad y regionalización, fuera elaborado con la más alta consulta regional (Bedoya).

El referendo, con la votación a los habitantes de los departamentos de la zona, sumados a los costeños que viven en los demás departamentos, fue realizado durante el proceso electoral del pasado 14 de marzo de 2010, a pesar de los inconvenientes presentados pues no hubo suficiente disponibilidad de la tarjeta electoral. Aunque no fue un mandato expreso como lo haría un referendo, sí se constituyó en una consulta popular para conocer el sentir de los costeños para erigirse en región como lo instituye la Constitución nacional. Hay que recordar que la conformación de una RAP pasa por la consulta a los habitantes de los departamentos involucrados, para posteriormente conformarse en RET. Los resultados electorales:

“... avalados por el Consejo Nacional Electoral muestran que 2.502.726 ciudadanos le dijeron sí a la creación de la Región Caribe como entidad territorial. De esta cantidad 684.334 correspondieron al Atlántico, 473.646 a Bolívar, 223.052 a Cesar, 365.261 a Córdoba, 145.195 a La Guajira, en Magdalena fueron introducidos a las urnas 314.514 votos, en San Andrés 6.039 y en Sucre un total de 290.674. El mandatario de los atlanticenses,

Eduardo Verano de La Rosa, indicó que ahora corresponde a la región hacer un análisis académico, científico y político de lo que representa ese voto Caribe y para tratar de que el nuevo Gobierno empiece a trabajar tal cual como lo ofreció y ratificó el doctor Juan Manuel Santos durante el debate realizado en Valledupar con todos los aspirantes a la Primera Magistratura. “Tuvimos la oportunidad de hablar con él y ha manifestado que quiere empezar a trabajar lo antes posible, lo que nos llena de mucha complacencia que esta vez tengamos el proceso de regionalización en marcha, tal como lo requiere nuestra región”, dijo el Gobernador del Atlántico (Comité Región Caribe Ya, 2010)”.

En reunión posterior de gobernadores de la Región Caribe, el 12 de abril de 2010 en Barranquilla, analizaron los resultados de lo que se denominó el “voto Caribe”, anunciaron que seguirán trabajando en procura de conformar la región Caribe y en realizar los contactos para la aprobación de la LOOT. Fruto de la reunión fue una carta dirigida a todos los candidatos presidenciales en donde les plantearon la expectativa de contar con el apoyo del próximo Presidente de la República, al proceso de Estado-Región. En la misma carta se destaca una afirmación que parece pertinente para el propósito de esta investigación. Entre las razones que dan para la constitución del Estado-Región Caribe dicen: “Un Estado Regional conviene, entre otros fines, para la pacificación de Colombia, el crecimiento con equidad, un mejor tratamiento de los temas ambientales, la gobernabilidad democrática y el manejo óptimo de los recursos fiscales” (Comité Región Caribe Ya, 2010).

Posteriormente, en agosto de 2010, el Consejo Nacional Electoral hizo entrega del certificado de la votación depositada a favor de la creación de la Región Caribe como entidad territorial a los gobernadores de la Región Caribe (eltiempo.com, 2010). En esta reunión, según se desprende del artículo periodístico que dio cuenta de ella, se afirmó la voluntad del gobierno nacional del presidente Juan Manuel Santos de impulsar la aprobación de la LOOT para hacer realidad la

Región Caribe y termina, el artículo periodístico, con una frase del gobernador del Atlántico, Eduardo Verano de la Rosa, uno de los que más han impulsado la idea de regionalización: "Nuestra meta es, y será siempre, la autonomía regional como libertad política, como derecho humano de administrar nuestro propio destino sin la tutoría de otros desde el poder central", lo que se articula con la hipótesis de esta investigación por cuanto la descentralización propuesta desde la LOOT permitiría además de posibilitar la paz permitir la concreta autonomía regional.

En el mismo sentido, en la Asamblea General de Gobernadores de la Zona Centro realizada el 12 de mayo de 2008, y que agrupa a los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, dejó como una de sus principales conclusiones que su atraso en el desarrollo se debe a la centralización económica que el gobierno nacional se empeña en mantener. Piden un federalismo flexible que se acomode a sus necesidades particulares, "que gocen de autonomía para planificar y administrar su desarrollo". Sostuvieron que "un adecuado proceso de regionalización requiere al mismo tiempo una mayor descentralización administrativa y fiscal que haga visible el desarrollo de los programas sociales y de infraestructura. Creemos que la nación debe entregar más responsabilidades a los departamentos y aún a los municipios. Nadie duda que entre más próximo se toman las decisiones hay mayores probabilidades de acertar en las preferencias ciudadanas y hasta reducir los costos. Eso aumenta la gobernabilidad, genera más confianza y facilita los cambios cuando las políticas o las gestiones no corresponden con las demandas sociales" (Declaración de la Asamblea General de Gobernadores, 2008).

Se puede observar el interés que ha despertado en los mandatarios departamentales los designios de la constitución de 1991 en torno a la regionalización del país. Sin embargo, para los gobernadores lo prioritario es profundizar en la descentralización para lograr el desarrollo de los departamentos y, posteriormente, la modernización de la organización territorial nacional. Aunque no se refieren al conflicto armado explícitamente, sí solicitan autonomía para el

desarrollo y la propia gestión de sus asuntos políticos, teniendo presente las peculiaridades y necesidades de cada región.

Estas experiencias de organización territorial muestran que hay un progreso en esta dirección y el interés que ha despertado en municipios y departamentos para poder progresar conjuntamente. Con una mejor infraestructura, un trabajo colaborativo hacia metas compartidas y una solidaridad entre los ciudadanos, se podrá mejorar las condiciones sociales y económicas de la región, lo que me parece que facilitaría un mayor y mejor involucramiento de la sociedad civil en procesos que les garantice tranquilidad, bienestar y paz. También puede ser una estrategia negociadora frente al gobierno central, pasando por alto el proceso de negociación del Congreso.

2.4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Consideraciones generales

La Constitución de 1991 estableció la posibilidad de crear la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para reorganizar el territorio nacional, mejorar la calidad de vida de la población en el sentido de la universalización de la educación, la salud y en obras de infraestructura. El fortalecimiento del municipio y del departamento, junto con la creación de la Provincia y la Región, podrán contribuir, con la descentralización y la Seguridad Democrática, para establecer las bases sólidas para que la paz sea posible. Es por lo menos la apuesta de esta investigación.

Ante las dificultades del Estado moderno y la democracia para crear un mínimo de estabilidad política se podría generar un Estado pluricultural y postcolonial, una democracia intercultural. Por eso se debe luchar contra las diferencias y buscar la solidaridad, para evitar la fragmentación. El fraccionalismo puede hacer vulnerable a una comunidad y puede llevarla a la violencia y la barbarie. “La violencia no es ajena a la historia de Colombia, como no lo es a la de todas las sociedades. Pero

si algo le confiere especificidad a la situación colombiana, es la persistencia e intensidad de la violencia y, en las últimas décadas, su multiplicidad. En su geografía coexisten diversas formas de violencia que se diferencian por sus orígenes, modalidades, espacios y objetivos. Pero más allá de esta diversidad es indispensable diferenciar entre las formas que podemos agrupar bajo la denominación genérica de común, y la política, que gravita en torno a la cuestión del poder”, además, la “privatización de la guerra y lucha por el control de territorios, son (fueron) dos de las características que recientemente ha adquirido la guerra interna” (Zuluaga Nieto, 2001, pág. 39), refiriéndose a la década de los 90.

Las LOOT presentadas al Congreso de la República entre 1992 y 2010 tienen muchos elementos en común así como otros disímiles. Tratar de hacer el balance sobre todas es muy dispendioso e implicaría otro tipo de investigación. Sin embargo, en general buscan la implementación de regiones funcionales entre dos o más departamentos que lo deseen en términos de trabajo conjunto de planificación con el Estado, bien porque pertenecen a una región natural o a una región histórica, o coinciden los dos criterios. Este propósito de libre asociación busca aprovechar las ventajas comparativas de los departamentos miembros para atender asuntos de desarrollo, de manera eficiente y eficaz.

Los proyectos también presentan las competencias y funciones que la nación les asignará, así como la organización político administrativa que tendrán, aunque variarán entre ellos. Se establecen los recursos económicos asignados desde la nación y la participación que tendrá la región en las transferencias del Fondo Nacional de Regalías, aunque hoy se hable del Fondo de Compensación Regional (FCR) como medio para superar la pobreza de los municipios más abandonados históricamente por el Estado colombiano. Finalmente, sobre uno de los aspectos más problemáticos, los proyectos insisten en que no se puede crear una burocracia nueva para encargarse de las funciones asignadas; será un trabajo mancomunado de las autoridades políticas de los departamentos asociados a

través de una Asamblea o Consejo Regional con el gobierno nacional para no generar más burocracia.

Para presentar los aspectos centrales que debe contener un proyecto de LOOT que responda a los designios constitucionales del Título XI sobre ordenamiento territorial y teniendo en cuenta las recomendaciones que hiciera la COT para su estructura, a continuación se mostrarán a través de dos proyectos de LOOT: el 024 Cámara y 179 Senado de 2007 y el 041 de 2001.

La decisión de tomar estos dos proyectos responde a que el primero, de iniciativa parlamentaria, alcanzó a tener los debates respectivos en las dos Cámaras antes de ser archivado; y, el segundo, por ser el último intento del gobierno de Pastrana Arango en esta materia y haber sido producto de un consenso entre diferentes sectores interesados en el tema.

2.4.1. Contenido de la LOOT

Según en el articulado de la Constitución y contando con la referencia de la Ley 5/92, se podría señalar el contenido de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, así:

- Asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (Art. 151 C.P.) y distribución de competencias entre éstas a la Nación (Art. 288 C.P.)
- Principios del ejercicio de las competencias atribuidas a los niveles territoriales (Art. 288C.P.), y alcance de la autonomía y de los derechos derivados de ella (Art. 286C.P.)
- Condiciones para conversión de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) en Región como entidad territorial (RET); principios para la adopción de los estatutos especiales de cada región; atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, y su participación en el manejo

de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (Art. 297 C.P.).

- Condición para la formación de nuevos departamentos (Art. 297C.P)
- Condiciones para la constitución de provincias como entidades territoriales (Art. 286 C.P.)
- Condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (ETIS) (Art.329C.P.)
- Régimen Administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas, participación de las autoridades municipales en los órganos metropolitanos de administración; forma de convocar y realización de las consultas populares que deciden la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (Art. 319 C.P.)²⁰

Entre los principios del ordenamiento territorial se destacan, entre otros, los de 'gradualidad y flexibilidad'. Al respecto la LOOT en comento dice: "El ordenamiento territorial reconocerá la heterogeneidad de las comunidades y geografías del país y se ajustará a las diferencias relativas de desarrollo entre las diversas regiones que lo integran. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente y dispondrán de las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad administrativa y de gestión"²¹. Mientras que para la LOOT 041, sobre estos dos principios considera que: "El ordenamiento territorial se ajustará a las diferencias entre las diversas regiones en procura del desarrollo armónico nacional. Así mismo, propiciará la asociación entre entidades territoriales". Dos redacciones diferentes que permiten interpretaciones contrarias: en la primera se plantea la posibilidad de la autonomía regional; en la segunda se coarta en aras del "desarrollo armónico nacional".

Otros principios que se deben contemplar son el "desarrollo sostenible" (el ordenamiento territorial promoverá el crecimiento económico, la equidad social y la

²⁰ Proyecto de Ley 024 de 2007. Exposición de Motivos.

²¹ Idem

sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida para las generaciones presentes y futuras); la “diversidad” (el ordenamiento territorial reconocerá las diferencias económicas y sociales, geográfico-ambientales, étnico-culturales y político-administrativas, que fundamentan la unidad e identidad nacional y la convivencia pacífica) y la “equidad social y el equilibrio territorial” (la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios sociales, económicos y ambientales entre ellas. Las regiones procurarán la articulación orgánica entre las áreas rural y urbana. Estos otros principios permiten entender que los entes territoriales se construirán sobre bases firmes en procura de incluir en el desarrollo a todos sus habitantes así como su convivencia pacífica. Es decir, la Nación y las entidades territoriales de mayor capacidad administrativa, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo para elevar la calidad de vida de la población²², como se pretende hoy con la creación del Fondo de Compensación Regional.

En este sentido, quedan por definir dos aspectos fundamentales: el primero, se refiere a si en el caso de las regiones, la autonomía trasciende la mera descentralización administrativa y alcanza la descentralización política, esto es, la potestad de éstas de tener su órgano legislativo (Asamblea Regional), darse sus propias leyes (leyes regionales) y favorecer la convivencia pacífica, sin que ello suponga una micro soberanía ni extralimitación de funciones; en el segundo, si todas las Regiones Territoriales (RET) que se crean van a tener el mismo grado de autonomía, teniendo en cuenta que el artículo 306 permite crearlas con un mínimo de dos departamentos y sin un máximo. Resolver estos dos aspectos constituirá el núcleo duro del debate legislativo, político y académico, de los próximos años. Sin duda dos temas de gran complejidad, que se reflejará en el debate del proyecto de LOOT que durante el primer semestre de 2010 fue

²² Idem

trabajado por el Comité Regional del Caribe, propuesto al candidato Santos, conciliado por el ministro Germán Vargas Lleras y presentado por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos en agosto pasado. Más adelante se hará una breve reflexión sobre este punto.

2.4.2. Procedimiento para constituir una RET

Continuando con la estructura básica de una LOOT, se deducen del articulado constitucional que regula el principio de autonomía territorial y la creación de la región en Colombia (inicialmente como entidad administrativa y de planificación -RAP- y luego como entidad territorial -RET-) sobre lo estipulado en el proyecto 024, una serie de pasos para la configuración del Estado Región:

- 1) Aprobación de la LOOT por el Congreso de la República.
- 2) Constitución de la RAP²³. (Los artículos 90 y 91 del Proyecto 041²⁴ establecen que las RAP son entidades de derecho público, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, conformadas por dos o más departamentos contiguos, que promoverán el desarrollo económico y social ambientalmente sostenible del respectivo territorio. Además, que los requisitos para su creación son: celebración de un convenio interadministrativo entre los departamentos que van a constituir la, suscrito por los gobernadores respectivos, previa autorización de las asambleas departamentales. Dicho convenio contendrá el estatuto de la región y la formulación de un plan estratégico regional. Los estatutos definirán los órganos de administración y las fuentes de financiación para su funcionamiento).

Según lo anterior, las RAP pueden adoptar su propio Estatuto y darse su propia estructura orgánica. Si bien la Constitución en el artículo 306 no dice nada al

²³ El artículo 306 señala expresamente que su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio, para lo cual se les dota de competencias administrativas y planificadoras. Cumplido el primer paso, dos o más departamentos con afinidades geográficas pueden crear una Región Administrativa y de Planificación (RAP)

²⁴ Proyecto de Ley 041 de 2001. Presentado por el gobierno de Andrés Pastrana Arango

respecto, el artículo 307 que se refiere a las RET señala que corresponde a la LOOT establecer sus atribuciones, los órganos de administración y los recursos de las mismas y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, así como definir los principios para la adopción del Estatuto de cada región. Como quiera que la intención del Constituyente de 1991 fue la de establecer la RAP como instancia previa para que en tres años se constituya en RET, que le sirvieran a los departamentos que la integran para adquirir experiencia y entrenamiento en las responsabilidades políticas de una entidad territorial, nada impide que desde este primer momento se pueda dotar a la región de un Estatuto Administrativo, destinado solamente a establecer la estructura y a desarrollar las competencias administrativas y de planificación que le son asignadas constitucionalmente. Incluso, se podría establecer que en esa estructura se contemple la existencia de una Asamblea Regional de Administración y Planificación, integrada por tres (3) diputados de cada Departamento miembro, que sería la encargada de aprobar dicho Estatuto y el Plan Regional de Desarrollo, entre otras funciones. En este caso, las decisiones de esta Asamblea tendrían el carácter de 'actos administrativos' y no de 'leyes regionales', atributo que adquirirían una vez se tenga la condición de entidad territorial, lo que atacaría fuertemente a la idea tradicional de departamento.

3) Creación de la RET. Se crearía luego de tres años después de estar en funcionamiento la respectiva RAP. Sin embargo, la decisión se deberá someter a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. Su funcionamiento, según el proyecto 041, establece que: La administración de las regiones territoriales, corresponde a la asamblea y el gobernador regional. La asamblea regional estará conformada por:

- A. Un delegado del presidente de la República
- B. Los presidentes de las asambleas departamentales y los gobernadores que conforman la región;
- C. Los alcaldes de las provincias territoriales;

D. Un delegado de los alcaldes municipales y otro por las entidades territoriales indígenas que no pertenezcan a las provincias territoriales existentes;

E. Un representante por los gremios;

F. Un representante por las organizaciones no gubernamentales.

El gobernador regional, será el jefe de la administración y el representante legal de la misma, será elegido mediante votación popular para un período de 4 años, el cual podrá ser reelegido para el periodo inmediatamente siguiente, en la medida en que la Constitución Política lo prevea para otras autoridades territoriales. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades del gobernador regional, será el mismo de los gobernadores departamentales.

PARÁGRAFO.- El control fiscal de las regiones como entidades territoriales corresponderá a la Contraloría General de la República²⁵.

De lo que se deduce que el gobierno central seguirá tutelando a la RET y lo vigilará a través de la Contraloría. La mencionada autonomía política no se podría alcanzar, lo que reivindicaría el principio de cambiar para que todo siga igual. De igual forma, el proyecto del gobierno no contempla la participación de la sociedad civil en el proceso.

4) Elección popular de las autoridades regionales.

5) Aprobación del Estatuto Especial de la respectiva RET, por parte de la entonces constituida Asamblea Regional. El último inciso del artículo 307 de la Constitución de 1991 denomina 'Estatuto Especial' al texto por el que se regirá el Estado Regional y que será promulgado por el respectivo órgano legislativo regional y luego refrendado por el supremo órgano legislativo del Estado, en este caso por el Congreso de la República.

²⁵ Proyecto Ley 041 de 2001. Artículo 82

6) Refrendación del Estatuto Especial por parte de Congreso de la República.

7) Control de constitucionalidad del Estatuto por parte de la Corte Constitucional.

A manera de conclusión de estos dos últimos pasos habría que decir que en el contenido del proyecto 041 del gobierno son más las trabas para organizar el territorio colombiano que la disposición a cumplir con la normatividad constitucional, por cuanto la adopción del Estatuto es un acto complejo que implica dos tipos de aprobaciones: una regional y otra nacional, lo que significa que entre la creación de una RET y la aprobación de su Estatuto hay un trecho largo que recorrer, por cuatro razones. Primero, porque la conformación popular de la Asamblea Regional no será inmediata a menos que la LOOT establezca que de manera transitoria, mientras se elige ésta, se conforme con determinado porcentaje de diputados de las Asambleas de los departamentos que la integran. Segundo, porque el trámite del Estatuto Especial en la Asamblea Regional tomará un tiempo. Tercero, porque el trámite ante el Congreso de la República de la ley aprobatoria del Estatuto Especial también puede demorarse. Y, cuarto, porque el trámite de revisión constitucional ante la Corte Constitucional igualmente lleva tiempo.

2.4.3. Sobre la autonomía departamental

A este respecto, algunas de las consideraciones hechas por la Corte Constitucional en su sentencia C-520 de 1994, establece que:

“...La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el

contrario, de carácter relativo. De todo lo anterior se deduce que si bien es cierto que la Constitución de 1991 estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, que se encuentran limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal en lo que respecta a la distribución y manejo de los recursos que deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas...”.

De acuerdo con la apreciación anterior resulta claro que la Constitución de 1991 al hacer prevalecer la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales como un principio para la organización del Estado colombiano, mantuvo el concepto de unidad y de armonización de los intereses nacionales con los de las entidades territoriales. Así mismo, la Corte determinó un nuevo concepto: la autonomía relativa para salvaguardar la integridad del Estado.

En las LOOT en comento se han procurado conciliar los principios de unidad nacional y de soberanía popular con la autonomía de sus entidades territoriales y la descentralización administrativa. También enfatizan en la solidaridad que debe haber entre las entidades de mayor desarrollo económico-social y las más marginadas, y sobre el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de los pueblos colombianos para respetarla y fomentarla.

2.5. Las LOOT durante el período 2002 – 2010

Para el período 2002 – 2010, se presentaron siete proyectos (Cuadro 1), dos fueron retirados por sus autores; dos, fueron archivados por el Congreso; los dos últimos del cuadro, el de la Región Caribe y el del Ministro Vargas Lleras, se han

presentado formalmente y el Proyecto de Ley 058 está en trámite ante el Congreso (Comité Región Caribe Ya, 2010);

A continuación se presentarán algunas razones por las cuales los proyectos de LOOT no han podido hacer el tránsito legislativo que necesita una Ley Orgánica contemplado en el artículo 151 de la Constitución Nacional que dice que “Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”. Solo el proyecto 016 de Senado y 270 Cámara presentado por el gobierno de Uribe Vélez a través de su ministro Fernando Londoño Hoyos, pudo surtir los dos debates pero terminó siendo archivado en la Cámara de Representantes, por lo que se presentará una breve reflexión sobre este proyecto de LOOT.

Lo primero a decir que los proyectos 178 (presentado por la Región Caribe) y 058 Cámara (presentado por el ministro Vargas Lleras), fueron estudiados y conciliados en un solo texto que terminó presentándose en agosto de 2010 por el ministro del interior. Sin embargo, el Comité Región Caribe Ya, encargado de estudiar la conformación de la costa Caribe como región y proponer el texto de la LOOT conducente a ello, se sintió molestó por los “recortes que le hizo el ministro Vargas el día anterior a la presentación del proyecto ante el Congreso” (Ramírez del Valle) que consistieron en que el ministro recortó la autonomía presupuestal en el manejo de los recursos de inversión que tiene las RAP (Región Administrativa y de Planeación) y las RET (Región Territorial) según la norma constitucional.

En el contexto del recorte de la autonomía, además, el gobierno decidió agregarle un texto al documento conciliado en el que cualquier intento de integración fronteriza con países vecinos que realice la Región Caribe, “debe contar con el aval del gobierno nacional como supremo director de la política internacional”, postura que no fue aceptada por los gobernadores de la región. Además, el gobierno suprimió del texto conciliado los conceptos de RAP y RET para evitar su plena autonomía política. En términos generales, el texto definitivo presentado por

el gobierno deja sin piso lo contemplado en la constitución sobre las RAP y luego las RET, así como cualquier intento de crear provincias para las comunidades indígenas de la zona Caribe. Además, la LOOT presentada busca frenar la descentralización y darle mayor control al gobierno central en temas de economía y política; es decir, las regiones constituidas seguirán dependiendo del centralismo, confirmando el sentido de re-centralización que el gobierno de Uribe dejó establecido²⁶.

En conclusión, sobre el último proyecto presentado, se puede afirmar el temor del gobierno de permitir que la Ley Orgánica desarrolle las competencias de las RAP y las RET con plena autonomía política, administrativa, planificadora y de inversión de los recursos asignados para agenciar el propio desarrollo de la región a constituirse; también se percibe una cierta tendencia a evitar la conformación de ETIS (Entidades Territoriales Indígenas).

En el documento de trabajo del año 2005, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), precisamente para sustentar una nueva iniciativa de LOOT (la 120, según el cuadro anterior), y retomadas por Bernardo Ramírez del Valle en un documento del Comité Región Caribe Ya y publicado en la página de internet del Comité (Comité Región Caribe Ya, 2010), se señalan doce posibles causas de los fracasos legislativos en esta materia. De ellas solo tomaré las pertinentes para esta investigación.

Ramírez del Valle, en el documento en línea, comienza afirmando que las causas son:

- la ambigüedad constitucional en el camino a seguir en materia de ordenamiento territorial, pues no determina precisamente si el modelo territorial al que se apunta es el de un Estado Federal o un Estado

²⁶ Para conocer los dos textos, el texto conciliado y el texto con los cambios que hizo el ministro Vargas, se puede consultar en el cuadro comparativo hecho por el Comité Región Caribe Ya, en http://www.regioncaribe.org/documentos/Comparacion_germanvargas.pdf http://www.regioncaribe.org/documentos/Comparacion_germanvargas.pdf

Regional, o un Estado Municipal o una República de Provincias, y mientras esto no se defina y haya consenso nacional, la LOOT no será aprobada.

- La reforma electoral que implica el ordenamiento territorial, pues las circunscripciones tienen que modificarse.
- En el país no hay cultura de asociación ni de aceptar la autonomía política, pues el gobierno central considera que sería perder gobernabilidad.
- En el aspecto económico, la causa se centra en que no hay claridad de dónde saldrían los recursos para los nuevos entes territoriales, ¿a caso de transferencias de la nación?, ¿recursos propios?
- Los proyectos han sido redactados por el gobierno o la clase política, sin tener en cuenta a la sociedad civil (grupos económicos, étnicos, movimientos cívicos, etc) ni a los organismos técnicos como el IGAC.
- El ordenamiento territorial debe ser mirado de manera integral, pero sin pretender resolver todos los aspectos y temas simultáneamente, dada la complejidad de la realidad y los temas.
- No hay consenso nacional sobre los elementos que se deben tener en cuenta para construir los nuevos entes territoriales o reconfigurar los existentes: ¿la geografía?, ¿las etnias?, ¿el mercado?, ¿la historia?, ¿la identidad cultural? o ¿una combinación de unas o todas las anteriores?

Sin embargo, como causa general para la no aprobación de una LOOT puede entenderse la falta de voluntad política del gobierno nacional evidenciado esto en las modificaciones realizadas al texto conciliado de la LOOT por el ministro Vargas.

La profundización de la descentralización puede colaborar para que la LOOT sea más fácilmente aceptada políticamente, por sus avances en materia administrativa, fiscal y económica. El punto de unión entre la descentralización y la LOOT en su convergencia en los asuntos políticos e institucionales. Si la primera marcha hacia los senderos de la autonomía política (o relativa, según la Corte), la respuesta de la clase política nacional al ordenamiento territorial será más factible.

Al final tendremos descentralización política expresada en los entes territoriales de región, provincia, departamento y municipio; un LOOT que los regula y permite ser agentes directos de su propio desarrollo realizando la democracia participativa; y la posibilidad, vía desarrollo económico y social, de lograr la paz regional, sin que se afecte la seguridad nacional. Por ejemplo, Miguel Borja, refiriéndose al conflicto en el Antioqueño, concluyó proponiendo que estableciendo el Estado Regional del Antioqueño en el marco del proceso de ordenamiento territorial con autonomía plena, funciones legislativas y tributarias, se puede alcanzar la paz (Borja,1999).

3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERIODO 2002 - 2010

En este capítulo se retomará la definición de descentralización dada y se relacionará con el conflicto y la paz en los términos de territorialidad que postula la Constitución de 1991 y con el marco de la política “Hacia un Estado Comunitario” a través del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Al

final, se hará un breve balance de la descentralización para el período estudiado en relación con el conflicto armado.

3.1. La descentralización antes de 2002.

La descentralización fue uno de los cambios político-institucionales más importantes del siglo pasado, apenas comparable con la reforma constitucional de 1936, con el pacto del Frente Nacional de 1957 o con la Constitución de 1991. Fue una reforma necesaria. Quienes la impulsaron entendieron que el Frente Nacional había dejado un saldo negativo pues el Estado se mostraba cada día menos capaz de enfrentar los grandes problemas del país, especialmente la pobreza y las crecientes desigualdades sociales y regionales. De igual manera, el régimen político mostraba rasgos indeseables, de centralismo en la toma de decisiones, de autoritarismo en el manejo del disenso, de clientelismo en la atención de las necesidades y de exclusión en el terreno electoral.

La descentralización de los años ochenta dio mayor poder a los entes territoriales en la definición de políticas y en la prestación de algunos servicios, y abrió las puertas a la participación ciudadana, de manera que las decisiones fueran el producto de la interacción entre las autoridades y la ciudadanía. Fue, en otras palabras, una estrategia de apertura política.

La Constitución de 1991 ratificó aquel espíritu y lo tradujo en normas e instituciones que intentaron producir un salto en el proceso: la definición del Estado colombiano como descentralizado, multicultural y con autonomías regionales; la afirmación del municipio como célula básica de la estructura administrativa; la multiplicación de canales y mecanismos de participación ciudadana; la elección popular de gobernadores; la creación del sistema nacional de planeación; el fortalecimiento de las finanzas municipales y departamentales y la definición de un nuevo ordenamiento territorial.

Sin embargo los cambios se empezaron a dar prontamente con la “apertura económica” establecida por el presidente César Gaviria. La descentralización cambió: debería garantizar una mayor competitividad del territorio, lo que significó introducir criterios de gerencia privada en el manejo de los asuntos públicos, de productividad en la prestación de servicios, de eficiencia en el uso de los recursos y, sobre todo, de conversión del ciudadano en cliente de empresas estatales y no estatales. En estas circunstancias, de ser una institución con énfasis en lo político (aumento de la participación ciudadana, autonomía para los municipios y departamentos), pasó a tener un mayor énfasis administrativo y económico.

Bajo el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), la descentralización volvió a cambiar. Ahora su énfasis se ubicaba en el campo fiscal, pues el gobierno culpaba a las transferencias regionales de la crisis fiscal del Estado. Para la época, “28 de los 32 departamentos arrojaban déficits tan severos que hacían dudar de su viabilidad financiera y fiscal. El déficit más que todo se debió a un exceso de endeudamiento: durante la década del 90 se triplicó el valor de la deuda a cargo de los departamentos, hasta al 1.5 % del PIB. Algo parecido ocurría en un buen número de municipios, especialmente en las ciudades grandes e intermedias” (Velásquez F. , 2009)

Bajo el gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002) se aprobaron una serie de reformas fiscales entre las que se destacan: el control por parte del Ministerio de Hacienda del endeudamiento de las entidades territoriales, el establecimiento de topes a sus gastos de funcionamiento, y la modificación del régimen de transferencias mediante el nuevo Sistema General de Participación. Esta última aprobada como medida transitoria hasta 2008, fue luego prorrogada hasta el año 2016.

En los dos períodos de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010) a través de su Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” se planteó la necesidad de profundizar la descentralización, aunque sus resultados dicen lo contrario, como se analizará más adelante. Sin embargo, empezaron a aparecer razones en contra

de la descentralización o por lo menos para hacerle fuertes restricciones. Se habló, por ejemplo, de la “inviabilidad económica de algunos municipios” (www.elespectador.com, 2008), se planteó que “había una alta corrupción regional en el manejo de los recursos económicos transferidos a los municipios” (Rodríguez L. , 2009), de la “poca transparencia en la gestión de los recursos por parte de las entidades territoriales” y de la “ingobernabilidad existente en las zonas de conflicto armado” (Corporación Transparencia por Colombia). Estas razones llevaron a limitar la descentralización en cuanto a las transferencias, las regalías e implantar mayores controles por parte del gobierno central²⁷.

Es decir, la descentralización atraviesa por una relación inversa a lo que inicialmente se quería con ella. La decisión cada vez más está en el gobierno central mientras que los municipios y departamentos se limitan a cumplir cabalmente las decisiones centrales.

Ahora bien, las soluciones están en el fortalecimiento de los entes territoriales en gestión, administración e inversión de los recursos públicos, así como en rescatar la descentralización con énfasis en lo político para otorgarles autonomía territorial y puedan atender las necesidades y demandas de los ciudadanos así como agenciar su propio desarrollo y colaborar con procesos de diálogo con los grupos armados ilegales.

A continuación se analizará un poco más el proceso de la descentralización en el período 2002 – 2010, para mostrar que la recentralización y los cinco proyectos de LOOT presentados, apuntan a mostrar que la descentralización y el ordenamiento territorial son cada vez menos probables, lo que lleva a comprobar la tesis en sentido negativo: no habrá paz con respecto a los grupos armados ilegales porque la descentralización y el ordenamiento territorial son menos factibles.

3.2. EL PRAP y la crisis de la descentralización

²⁷ El Decreto 28 de 2008, que creó la Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica y recursos propios, se dedica a examinar el uso de los dineros del Sistema General de Participaciones por parte de los municipios, los departamentos y los resguardos indígenas.

Se parte del Programa de Renovación de la Administración Pública de la Presidencia (PRAP), en el marco de la política de gobierno “Hacia un Estado Comunitario” que el entonces presidente Uribe les planteó a los colombianos. En su momento (2002) se sostuvo que este programa sería un imperativo para defender y consolidar el avance de la institucionalidad colombiana y para preservar la solidez de nuestra democracia.

El PRAP, busca en sus objetivos iniciales adecuar la administración pública a los requerimientos de un Estado Comunitario, racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas y fortaleciendo su capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales. En conjunto, el programa se propone adecuar la administración pública a las necesidades y a las condiciones del país y contribuir a fortalecer su capacidad para brindar seguridad democrática, sanear las finanzas públicas, promover la equidad y garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía. El documento CONPES No. 3248, en desarrollo de la directiva presidencial No 10 de 2002, recoge y despliega las estrategias del Programa, así como su alcance y los mecanismos de evaluación (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

En 2002, la renovación implicaba modificar las reglas de juego y por ello se adelantaron las reformas política, tributaria, laboral, pensional, al sistema general de participaciones, y administrativa. Igualmente, se insistió en la necesidad de una reforma a la justicia. Jueces, congresistas, contribuyentes, trabajadores, pensionados, entes territoriales y funcionarios, tendrían que participar activamente en este esfuerzo reformador del Estado hacia la construcción del Estado Comunitario.

El PRAP buscó adecuar la administración pública a los requerimientos de un Estado Comunitario y propuso aportar al saneamiento de las finanzas públicas, contribuir con la equidad, la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía,

y luchar contra la politiquería y la corrupción, vía la austeridad, la eficiencia y la transparencia.

La Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho dentro de un marco democrático, descentralizado y participativo dirigido, entre otros fines, a servir a la comunidad, a promover la prosperidad, a asegurar la convivencia pacífica y a garantizar la prevalencia del interés general.

Estos aspectos le señalan al Estado Colombiano un marcado espíritu comunitario, que no es otra cosa que un Estado formado, organizado y administrado en función del servicio al ciudadano, en cuya concepción, ejecución y control participa activamente la comunidad. El Estado Comunitario, es todo lo contrario al estado burocrático y al estado neoliberal. El PRAP tuvo como objetivo último materializar las principales directrices del Estado Comunitario: un Estado participativo, gerencial y descentralizado.

“El Estado Comunitario es gerencial, porque promueve una nueva cultura de administración de lo público con eficacia, transparencia, productividad y austeridad. El Estado Comunitario es participativo, porque promueve la intervención ciudadana en la definición, ejecución y vigilancia de las tareas públicas, a través de consejos comunitarios de gobierno, veedurías ciudadanas, audiencias en la contratación pública, gobierno en línea, seguimiento a proyectos de inversión, audiencias públicas del Plan Nacional de Desarrollo, audiencias públicas anticorrupción, Consejos de Ministros públicos televisados, entre otros; es descentralizado y administrativamente más cercano al ciudadano, lo cual implica, un compromiso decidido con el fortalecimiento y profundización del traslado de competencias nacionales hacia los entes territoriales. Por eso, el PRAP buscó una mayor delegación de funciones y competencias en el orden territorial; la eliminación de las duplicidades entre el gobierno central y los entes territoriales; y la promoción de la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de la

administración pública, a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación. El sector de la educación, es un claro ejemplo de la descentralización en los últimos años” (Jiménez, 2010).

El PRAP buscó una mayor eficiencia de las instituciones, más participación de los ciudadanos y más cercanía con los colombianos. No se trataba ni de aumentar la intervención del Estado ni de desmantelarlo, simplemente de ponerlo al servicio de los ciudadanos.

En el 2002, se encontró una administración pública deficiente en sus procesos estructurales, prolija en sus instituciones, con un alto gasto de funcionamiento y de gran complejidad administrativa. La corrupción y la falta de transparencia, fueron causa y consecuencia de la captura de rentas e instituciones por parte de grupos de interés, los cuales aumentaban los costos operacionales del Estado, disminuían su eficiencia, afectaban los procesos de asignación de recursos, decrecían el impacto social de las inversiones públicas y reducían la eficacia del Estado.

La reforma administrativa planteó una doble intervención: la reforma vertical, consistente en el rediseño institucional de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el objetivo de aumentar eficiencia, lograr mayor productividad y disminuir presión fiscal; y una reforma transversal, con el fin de modernizar los procesos estructurales comunes a la administración pública.

La unión de la reflexión sobre el papel del Estado en cada sector y la necesidad de ajustar correspondientemente las estructuras organizacionales de las entidades, sus redes institucionales y sus recursos humanos, administrativos y financieros, llevó a lo que en el PRAP se denominó la “reforma vertical”. Para mitigar los efectos generados por la desvinculación de un número importante de servidores públicos (cerca de 38.000), se elaboró un Plan de Protección Social (PPS). Bajo la iniciativa del Gobierno, la ley 790 de 2002 (modificada en cuanto a su vigencia por

el artículo 8 de la ley del plan 812 de 2003), estableció como Plan de Protección Social una garantía de estabilidad laboral para las madres cabeza de familia sin alternativa económica (posteriormente extendida a los padres por la Corte Constitucional), los discapacitados y los pensionados (estrategia conocida como el “retén social”), un reconocimiento económico para los funcionarios provisionales y de libre nombramiento y remoción no directivos, así como programas de capacitación profesional y técnica (Jiménez, 2010).

Este programa, entonces, para realizar sus reformas, vertical y transversal, tenía que acelerar en una mayor descentralización. Sin embargo, venía soportando una fuerte crisis marcada, que para Pedro Santana, se marca en el exceso de centralismo, clientelismo y falta de democracia. Por esto, para Santana, la “Constituyente de 1991 profundizó la descentralización al extender la soberanía popular a la elección de los gobernadores, al dar mayor autonomía y atribuciones a los municipios y departamentos, pero sobre todo a los primeros puesto que los departamentos quedaron en el limbo con autonomía política pero sin recursos” (Santana, 2007)

Por esta razón, para autores como Hernández Becerra, el departamento entró en crisis porque no se constituyó en una verdadera entidad territorial intermedia que pueda significar apalancamiento del desarrollo, generación de alianzas territoriales y poblacionales, desarrollo regional endógeno y exógeno (Hernández Becerra, Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia, 2008, pág. 161). “La precariedad financiera de los departamentos les impide en realidad cumplir con este papel vital que en otros países cumplen las regiones” (Santana, 2007)

La Constituyente puso en marcha una nueva estructura territorial descentralizada y tomó como eje el municipio dejando la definición de la entidad intermedia en manos del Congreso de la República que debería legislar sobre ella mediante la expedición de una Ley de orgánica de ordenamiento territorial, que aún no se tiene.

Pero contrariamente al PRAP y al programa “Hacia un Estado Comunitario”, las medidas del presidente Uribe durante su segundo mandato permiten hablar hoy de un proceso de recentralización. Los ejemplos son contundentes: recortar las finanzas de municipios y departamentos con destino a la educación, la salud y el saneamiento básico, además de revisar profundamente el sistema nacional de regalías y las transferencias a los entes territoriales. “Muchos de los críticos de la descentralización señalaron que el monto de las transferencias era insostenible porque en el año 2001 ya representaban cerca del 50% de los ingresos corrientes de la nación (24.5% el situado fiscal y 22% las participaciones municipales) y dan a entender que, en esos ingresos corrientes, están todos los ingresos del Estado en su nivel central” (Santana, 2007).

La descentralización afronta entonces tres retos importantes en este momento: el primero, el avance de la recentralización de los recursos para tener mayor poder ante las regiones y los municipios; el segundo es el de la corrupción en municipios y departamentos; y el tercero fundamental tiene que ver con la “derrota” de los actores armados ilegales que atentan contra las finanzas municipales y departamentales (Santana, 2007).

El primer reto se podría combatir con una LOOT que refleje los intereses políticos y económicos de las regiones. El segundo, con una reforma política que ataque la corrupción y le permita a los órganos de control del Estado ser más eficientes y eficaces. El tercero, tiene un enemigo central: los grupos armados ilegales.

La descentralización tiene en estos últimos a sus mayores enemigos. El caso más representativo fue el del paramilitarismo que terminó, en departamentos de la Costa Atlántica, apropiándose de los recursos de la salud municipales a través de abarcar “más de 250 alcaldías municipales en las cuales firmó pactos como los del departamento de Casanare o los firmados en el departamento de Magdalena en el cual a cambio de asegurar su elección mediante mecanismos de coacción al

elector y de fraude masivo, los candidatos se comprometieron a entregar parte del presupuesto y la contratación en porcentajes hasta del 50% de los recursos municipales o departamentales. También han penetrado en las redes públicas de salud y en los fondos provenientes de las regalías” (Santana, 2007)

La crisis que plantea Santana tiene que ver con la derrota a los organismos del Estado de Derecho en el orden local: organismos de control, rama judicial, movimientos políticos y, en general, la clase política regional. Lo que muestra el fenómeno de la infiltración es un colapso de las instituciones sobre la base del debilitamiento, por la vía de la amenaza armada y del asesinato de sus dirigentes, de las organizaciones de la sociedad civil local y departamental.

Por lo tanto, la recuperación y profundización de la descentralización con autonomía en sus entidades territoriales y con respeto por la diversidad cultural, está también en tres factores: defensa de los recursos fiscales para las regiones y municipios, combate a la corrupción y la refundación democrática de las instituciones territoriales desmontadas por el poder del paramilitarismo.

El problema con las FARC, es de naturaleza distinta. Las guerrillas declararon, desde finales de los noventas, como objetivos militares a los concejales, alcaldes y clase política regional, en los territorios que hacían presencia. Esto por su afán de apropiarse del control político y de los recursos económicos de las zonas en donde hacen presencia. Pero su objetivo no es combatir la corrupción y hacer más eficiente la administración pública en beneficio de los sectores populares que dicen representar. Su objetivo central ha sido el de la confrontación armada contra inermes funcionarios del poder civil elegidos mediante votaciones en sus respectivos municipios y desestabilizar el poder local²⁸

²⁸ El presidente de la Federación de Concejales, Fabio Estrada, aseguró que las “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ataca a los concejales para desestabilizar el poder local en Colombia”. Ver en http://www.radiomunera.com/sitio/contenido_detalle.php?dsx=Nacionales&idarticulo=16239&iddix=464

De tal suerte que se pudiera concluir que mientras los paramilitares acumularon poder político territorial mediante estrategias como infiltración y subordinación de la clase política regional, las FARC lo hacían intimidando y matando a los miembros del poder local para ir copando su lugar con personas cercanas a sus posturas. Por lo tanto, hablar de paz no es lo mismo para los primeros que para los segundos.

Como se ha señalado a lo largo de esta investigación, una de las características más importantes de Colombia es su diversidad territorial y humana, pero al mismo tiempo se convierte en el factor más complejo a la hora de gobernar. El Estado Comunitario se presentaba como respuesta a la diversidad del país y como profundización de la descentralización territorial. Pero las medidas tomadas por el gobierno de Uribe Vélez, por ejemplo, en cuanto a las transferencias y el sistema de regalías, les reducen los recursos a los municipios y departamentos y los vuelve a centralizar, a través de medidas de control.

Esa diversidad se puede medir con la excesiva división administrativas del país. Actualmente cuenta “con cerca de 1180 entes territoriales representados en 32 departamentos, 1110 municipios y 38 corporaciones autónomas regionales en cinco grades regiones naturales (Caribe, Andina, Pacífica, Orinoquía y Amazonía). La crisis actual de los entes territoriales han puesto de manifiesto su inoperancia y la necesidad de replantear las divisiones territoriales actuales” (Vargas Cuervo, 2006, pág. 293).

Atendiendo a estas necesidades, el gobierno de Uribe propuso su Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” en donde se planteó la necesidad de formular el “Plan prospectivo nacional de desarrollo territorial”²⁹. El ejercicio prospectivo es una buena herramienta para el desarrollo territorial³⁰ que suministra

²⁹ Plan Nacional de Desarrollo: “Hacia un Estado Comunitario”, Ley 812 de 2003

³⁰ Es importante tener presente que un territorio es una red de actores sociales en un espacio dado, que se caracterizan por un sistema de relaciones institucionales, económicas, sociales, políticas y legales, condicionadas por un determinado modelo de desarrollo para integrarse tanto con el contexto global como el local. En Espinosa Cuervo, José Oswaldo. “La prospectiva territorial: un camino para la construcción social de territorios de futuro”. En “Región, espacio y territorio en Colombia”, Luis Carlos Jiménez (comp), 2006, Bogotá, págs. 302 - 305

herramientas para pensar a futuro (10 años): modelos de desarrollo, escenarios posibles, ideas futuras, construcción colectiva de visiones y objetivos, es decir, los entes territoriales pueden ir construyendo su futuro sobre la base de la planeación y la constante evaluación de sus metas.

La evaluación que hacen del Plan Nacional, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA), está contenida en el Boletín No 29 (Serie Reportes de Evaluación No 29, 2007). Con respecto al tema del ordenamiento territorial y la descentralización, la evaluación del período 2002-2006, sostuvo que “a nivel territorial se implementaron acciones hacia el fortalecimiento y profundización de la descentralización lo cual generó una mejor administración de los recursos públicos que permitieron el saneamiento de las finanzas públicas territoriales. De esta manera, entre 2002 y 2005 los entes territoriales mantuvieron un superávit fiscal que alcanzó un máximo de 1,1% del PIB en 2004, 0,7% en 2005 y 0,5% durante el primer semestre de 2006. Con el objeto de racionalizar las funciones y redimensionar el tamaño del Estado, se rediseñaron 332 entidades del Gobierno de las cuales, a través del PRAP, se reestructuraron 165 durante el cuatrienio, en las que se racionalizaron 31.434 puestos de trabajo que generaron ahorros por \$1,02 billones (Serie Reportes de Evaluación No 29, 2007, p. 13).

Si bien la evaluación es positiva en educación, salud, desplazamiento, empleo, en superar la pobreza y la indigencia, entre otros, como se puede leer en el informe reseñado, en materia de descentralización es aún deficiente. Con la descentralización en 1886 se vitalizaron tanto el centralismo político como la clase política nacional en detrimento de las zonas periféricas y las clases políticas regionales, que recibían apenas lo necesario para su subsistencia. Fue la solución que dio el presidente Rafael Núñez para poder gobernar en paz (Restrepo Piedrahita, 1990). Los intentos posteriores de ampliar la descentralización como la reforma de 1968 de Carlos Lleras Restrepo, la de 1986 con la elección popular de alcaldes y su ampliación con la elección popular de gobernadores contemplada en

la Constitución de 1991, las transferencias de recursos y una mayor autonomía en la gestión e inversión de los recursos públicos, trajo consecuencias referentes a la ampliación territorial de los grupos armados ilegales, es decir, a la intensificación del conflicto. Si la descentralización de finales del siglo XIX generó cierta paz, la de finales del siglo XX extendió el conflicto armado.

La ampliación de la descentralización, entendida como la mayor autonomía política, presupuestal y administrativa de los gobiernos locales, fue causa de la expansión territorial de los grupos armados ilegales por la apropiación de los bienes y recursos públicos, así como influenciar en los resultados políticos y electorales locales (Sánchez, 2006). Circunscriben esta tesis hasta el 2002 a través de medir variables como acciones armadas de los grupos ilegales, masacres, transferencias y asesinato de políticos.

Para Darío Restrepo, “una de las transformaciones más importantes inducidas por el proceso de descentralización es el tránsito de una sistema institucional relativamente centralizado y rígido, a otro, plural y flexible. Las demandas por una sociedad y un régimen político más pluralistas, han destapado los diques sobre los cuales se mantuvo el Estado unitario centralizado. Ahora se practica y se reclama profundizar más el pluralismo en el ordenamiento territorial, normativo, político, étnico y cultural” (Restrepo, 2004, pág. 82).

Sin embargo, profundizar en el pluralismo territorial es hacerlo con la descentralización. Aunque la Constitución de 1991 no diseñó un modelo definitivo de ordenamiento territorial que tuviera en cuenta las particularidades regionales de la nación y que garantizara la viabilidad económica y política de los entes territoriales, sí perfiló un régimen general en esta materia y encomendó al Congreso de la República la tarea de aprobar una LOOT.

Pese a que el Congreso ha expedido leyes que han reglamentado el tema de la descentralización³¹ y de las competencias de las entidades territoriales³², que han buscado limitar la descentralización, en el período 2002 – 2010 se presentaron también cinco (5) proyectos de LOOT³³ todos archivados por el Congreso, que hace pensar que el ordenamiento territorial tiene fuertes trabas políticas en la élite nacional, aunque se podría pensar que fue un buen medio para llegar al Estado Comunitario planteado por el gobierno de Uribe Vélez.

Otra de las leyes expedidas en el período está la N° 16 de 2003, sobre normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial con el objeto de impulsar la descentralización y la autonomía de los entes territoriales, fue el resultado de la conformación de una comisión redactora de la que hicieron parte la academia, el Congreso de la República, las Federaciones de departamentos y municipios y el Gobierno Nacional. “La propuesta buscaba: i) simplificar la legislación en materia de ordenamiento territorial, ii) regular integralmente la materia, iii) adecuar la normatividad reconociendo la realidad territorial iv) establecer una estructura normativa ágil, de mínimos y que preste claridad, tratando lo esencial, v) abrir espacios para la asociación territorial que generen economías de escala y faciliten la gobernabilidad de las entidades territoriales, vi) modernizar la estructura municipal, departamental y metropolitana así como aumentar su capacidad productiva, y por último vii) crear posibilidades para que las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) decidan su destino de manera organizada” (Velásquez F. , Diciembre 2002 - Enero 2003, pág. 46). Aunque el proyecto de ley fue aprobado en la Cámara, fue rechazado en el Congreso. Desafortunadamente continúa los intentos legislativos en la materia, pero sin tener éxito en las instancias institucionales nacionales. Los críticos de la descentralización ven que está siendo

³¹ Por ejemplo, el Acto Legislativo No 4 de 2007 sobre el Sistema General de Participaciones (SGP) en donde amplía el periodo del sistema de distribución de los recursos del 2008 al 2016; hace especial referencia a que los municipios, departamentos y distritos deben distribuir sus recursos, especialmente en salud y educación con énfasis “*en la población más pobre*” y establece la posibilidad para que el ejecutivo legisle en materia de control, vigilancia y sanciones en la administración de los recursos. Esta reforma fue criticada por algunos sectores porque lo que hace es ampliar la recentralización fiscal de 2001 otorgando menos recursos a los municipios, departamentos y distritos y controlando el manejo de éstos por parte del ejecutivo.

³² Por ejemplo, la ley 819 de 2003 sobre el presupuesto, responsabilidad y transferencia de los recursos en los municipios y departamentos. Ley tiende a reforzar la recentralización

³³ Ver Cuadro No 1.

enterrada por el gobierno nacional, la incapacidad de los municipios por la corrupción y la presión armada de los grupos guerrilleros.

En oposición a estos planteamientos, el documento “Visión: Colombia 2019” (Departamento Nacional de Planeación) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) sostiene que el avance en el proceso de descentralización en nuestro país va por buen camino y que, adicionalmente, su profundización para los años venideros estará sustentada en una cada vez mayor autonomía territorial.

Por otro lado, la política de Seguridad Democrática del ex presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) avanzó en sus objetivos: recuperar territorio vedado para el control del Estado, la consecución del monopolio de la violencia y de las armas por parte del Estado y el sometimiento de los ilegales al imperio de la ley. Así, se fue recuperando zonas geográficas del país a través de acciones ofensivas de las Fuerzas Armadas, especialmente contra las FARC, mientras que buscaba el sometimiento a la Ley de Justicia y Paz a los paramilitares y al ELN.

Es importante destacar que la política de Seguridad Democrática estableció varios medios para conseguir sus objetivos generales. Se destacan: el nombramiento como “Gestores de Paz” de miembros desmovilizados del ELN y de las FARC; creación de redes de informantes con pago de recompensas en casos que la información conduzca a acciones exitosas; política para lograr la desmovilización de los guerrilleros rasos a cambio de información y recompensa económica por la misma; presencia y acompañamiento de las Fuerzas Armadas en las carreteras para evitar el secuestro y favorecer el turismo; mayor trabajo de inteligencia por los órganos de seguridad del Estado que produjo la captura o la muerte de líderes guerrilleros de las FARC; la presión del Ejecutivo sobre las FFMM para la obtención de resultados que dio origen a lo denominado “falsos positivos. Estos medios consiguieron la recuperación de zonas apartadas por parte del Estado y el desplazamiento de las FRAC a zonas de frontera o a lugares inhóspitas con su consecuente aislamiento y atomización.

Si la descentralización continua con su desarrollo y consolidación según “Visión: Colombia 2019” dándole mayor autonomía a los municipios y departamentos, y la Seguridad Democrática prosigue recuperando zonas geográficas, el Estado podrá hacer presencia institucional en municipios que antes no lo hacían.

Recientemente, Bernardo Ramírez del Valle, miembro del Comité Regional Promotor de la Región Caribe, presentó una ponencia titulada “*Autonomía y Estado Regional en Colombia*”³⁴ en donde desarrolla el principio de autonomía territorial, que según el autor, es clave para entender el modelo de Estado Regional que se ha pretendido establecer en Colombia. De este concepto deriva otro, igualmente importante, de “autonomía regional”³⁵ consagrado en el Artículo 1 de la Constitución de 1991, que tiene una connotación jurídica y política propia e independiente y un alcance final que rebasa la mera instrumentalidad de los principios de descentralización y desconcentración administrativas en los Estados unitarios, pero sin otorgar atributos de soberanía constitucional propios de los Estados miembros en un sistema federal.

En este sentido, el Estado Regional tendría la autonomía de darse normas jurídicas que atiendan a su funcionamiento, sin rebasar las constitucionales del Estado central³⁶.

³⁴ Ponencia presentada en el Conversatorio “Para qué Región Caribe” realizado por la Presidencia del Senado de la República. Barranquilla, Teatro Amira de la Rosa, 5 de Marzo de 2010. En http://www.regioncaribe.org/documentos/autonomiar_regional.pdf

³⁵ El Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) define autonomía (del latín *autonomía*, y este del griego. *αὐτονομία*) como: i) Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios; ii) Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie; iii) comunidad autónoma; iv) Máximo recorrido que puede efectuar un vehículo sin repostar y v) Tiempo máximo que puede funcionar un aparato sin repostar.

³⁶ El constitucionalista español Eduardo Luis Lloréns afirma al respecto que la autonomía es, en efecto, libertad, facultad de declarar normas, pero con coordinación necesaria respecto a una colectividad más grande. La facultad de legislar, afirma Lloréns, en el fondo y en la forma, trasciende de la administración, y, por ende, si bien sometida a normas constitucionales y legales, tiene una esfera propia, exenta de instrucciones específicas concretas. El elemento distintivo de la autonomía es la libertad dentro de la ley. Una ley constitucional u ordinaria puede declarar ilícito lo que una colectividad puede estatuir en uso de su autonomía pero mientras haya autonomía, existe la libertad de apreciación. En consecuencia –concluye el tratadista–, no podemos hablar de autonomía política, sino de descentralización administrativa, si las decisiones de los órganos del ente autonómico pueden ser revocadas por una autoridad superior (por ejemplo, entre nosotros, el Congreso de la República) por razones ajenas a la ilegalidad en sentido amplio. Las decisiones de los órganos descentralizados pueden ser sustituidas por el órgano central, las de los

El artículo 288 constitucional determinó que se debía expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, para que comprendiera todo lo referente al territorio. Sin embargo, los varios intentos de expedir esta ley han fracasado en el Congreso de la República.

El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) busca dar un paso hacia la organización territorial del país, que fomente la construcción de regiones competitivas con visión nacional e internacional. Al mismo tiempo, que contribuya a contar con una organización político-administrativa eficiente para alcanzar un modo de desarrollo territorial que garantice a la vez la paz y el progreso económico, social y ambiental.

Con respecto al presidencialismo, el “orden público” es su responsabilidad exclusiva, el cual usa para obligar a los alcaldes y gobernadores a someterse a sus estrategias en el manejo del conflicto armado. En estos casos, los mandatarios locales no solo reclaman mayor protagonismo, sino que muchas veces lo ejercen a espaldas o en abierto desafío a las autoridades de la Casa de Nariño³⁷. Sin embargo, es un tema que debe estudiarse más a fondo pues si se diera la regionalización del país como se enuncia en la constitución, entonces el tema del “orden público” tendría que discutirse aunque teniendo presente la enseñanza de la historia. La constitución de 1863 le entregó a los Estados Soberanos el tema del orden público a través de la creación de ejércitos estatales propios, libertad de porte de armas, justicia propia, es decir, cada Estado con su propia institucionalidad. Con el Estado unitario de la constitución actual, las Fuerzas Armadas seguirían siendo del resorte central, aunque las regiones pudieran participar de otras formas.

órganos autónomos pueden ser anuladas, no sustituidas definitivamente”. En Lloréns, Eduardo Luis. *La autonomía regional en la integración política. La autonomía en el Estado moderno. El Estatuto de Cataluña*. Textos parlamentarios y legales. Madrid, 1932, págs. 148-161.

³⁷ Un caso representativo se refiere al secuestro y posterior asesinato del gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria y su Asesor de Paz, Gilberto Echeverri, a manos de las FARC en medio del intento de liberación del ejército nacional, ocurrido el 5 de mayo de 2003. En *El Tiempo*, mayo 5 de 2003.

Esas formas ya las podemos ver con la decisión del presidente Uribe cuando creó las estrategias de los “Gestores de Paz” y de los “soldados campesinos”. Ambos responden a estrategias regionales de paz el primero, mientras que el segundo lo hace hacia la guerra. Ambas en el sentido de favorecer alternativas que permitan involucrar a los habitantes de la zona geográfica pues permite que ellos mismos que conocen la geografía y a sus moradores puedan determinar a los extraños y ayuda tanto en la paz como en la guerra.

4. CONFLICTO ARMADO Y PAZ, 2002 - 2010

La violencia no es ajena a la historia de Colombia. Pero si algo le confiere especificidad es la persistente intensidad de la misma y su multiplicidad. En su geografía coexisten diversas formas de violencia que se diferencian por sus orígenes, modalidades, espacios y objetivos. Pero más allá de esta diversidad es indispensable diferenciar entre las formas que se pueden agrupar bajo dos denominaciones genéricas: “común” y “política”. La primera hace mención a la delincuencia social del atraco y el robo, entre otras. La segunda, gravita en torno a la cuestión del poder. Si bien al final del siglo XX se intensificaron y extendieron estas dos formas de violencia, la de mayor relevancia y que nos ocupa es la política, a la cual nos referiremos.

En este sentido, se analizará el período 2002 a 2010 con respecto a las acciones militares realizadas por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular (FARC-EP) y a las Ejército de Liberación Nacional (ELN). Solo se considerarán a las Autodefensa Unidas de Colombia (AUC) en lo que tiene que ver con su dimensión territorial hasta la firma de los Acuerdos de Santafé de Ralito y la promulgación de la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz; ésta facilitó el proceso de desmovilización de las AUC y en cierta medida se logró un proceso de paz que aunque deja muchas dudas, ha llevado al desmantelamiento de las mismas; hoy se habla de su mutación en otras bandas armadas que ejercen violencia común, conocidas como BACRIM (Bandas Criminales)

Las AUC se caracterizaron por la autonomía de sus frentes pues su sistema federal se caracterizó por ser disperso y débil para controlarlos, según afirma Pecáut³⁸. Su concepción ideológica militar antisubversiva, las llevaría a darle mayor importancia al aspecto político que al territorial (Pecáut, 2004).

Percepción diferente manifiesta el ex senador Pardo Rueda, pues afirma que

³⁸ Para ampliar esta idea se puede consultar el texto de Daniel Pecáut, “Hacia la desterritorialización de la guerra y de la resistencia a la guerra”.

“El fenómeno evolucionó de los grupos locales, aislados unos de los otros, a verdaderos ejércitos privados con cobertura multirregional, con mando y organización unificados, con entrenamiento militar y terrorista, con una doctrina común de operaciones y, lo más grave para el país, con propósitos y ambiciones políticas” (Pardo Rueda, 2007, pág 29).

Sin embargo, el interés territorial que mostraron a finales de la década de los 80” y durante los 90”, se centró en “recuperar” los territorios ocupados históricamente por las guerrillas, por lo que llevó a que la violencia pasara de ser una expresión de conflictos sociales por la tierra, a luchas por el dominio territorial, según Alejandro Reyes.

Las AUC, poco a poco se fueron extendiendo por el territorio como lo señala Pardo Rueda, en busca de recursos económicos:

“Las AUC, la federación u organización sombrilla, congregó a nueve grupos regionales inicialmente y luego se proyectó hacia las zonas de cultivos de coca controladas por las FARC en Meta, Putumayo y Guaviare. En 1998 se expandieron hacia el sur de Bolívar, donde chocaron con el ELN, al que redujeron sustancialmente en número y poder, y a partir de este sitio unificaron su control sobre el Magdalena Medio. En 1999 hicieron presencia en el Catatumbo, nueva provincia cocalera, y en el sur del Valle del Cauca. En 2000 bajaron hacia el Cauca, más al sur enfrentaron a las FARC en la costa nariñense, lugar de nuevos cultivos y de embarque de cocaína, y también arribaron a las áreas marginales de la zona cafetera. En 2001 llegaron a Arauca, retaguardia del ELN y, hasta la fecha, se disputan palmo a palmo los lugares de cultivo de coca en ese departamento” (Pardo Rueda, 2007, pág 32)”

A partir del 2002, el gobierno de Uribe Vélez, inicia procesos de acercamiento con las AUC a través de la Iglesia Católica³⁹ y de la Comisión Exploratoria de Paz⁴⁰, legitimado entonces legalmente por la Ley de Orden Público (Ley 548 de 1999). Este proceso finaliza con la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, que concentró a los líderes de las AUC en el municipio de Santafé de Ralito (Córdoba), mientras que el paramilitar raso pudo regresar a su municipio de origen; las dudas sobre el destino final de gran cantidad de tropa, seguirán estando presente.

Las AUC, poco antes de iniciar el proceso de Justicia y Paz, ya estaban fuertemente penetradas por los grandes capos del narcotráfico que vieron una forma de “limpiar” sus cuantiosas fortunas. Por lo que las AUC habían pasado de la “recuperación territorial” en su lucha contrainsurgente a la “desterritorialización del conflicto” pues ahora era más importante controlar los cultivos y las rutas de salida de los alucinógenos, que preocuparse por ejercer un control territorial. Si bien tuvieron una gran presencia en varias zonas del país, así como controlaron organismos políticos de municipios y gobernaciones para beneficiarse de las transferencias económicas, también se vincularon a narcotráfico y perdieron sus dimensiones territorial y política.

Se propone una periodización de cada dos años a partir del 2002 que permite mostrar cómo las FARC y el ELN fueron disminuyendo sus ataques y su presencia en la geografía colombiana, directamente proporcional a la presencia y consolidación del Estado en zonas antes vedadas a las autoridades gubernamentales

³⁹ El presidente Uribe autorizó a la Conferencia Episcopal, a través de los Obispos Julio César Vidal (de Montería), Germán García (de Apartadó) y Flavio Calle (de Sonsón) para que continuaran con los acercamientos que venían del gobierno de Andrés Pastrana. Ver Pardo Rueda, pág 42 y ss.

⁴⁰ Integrada por Eduardo León Espinosa Faciolince, Ricardo Avellaneda Cortés, Carlos Franco Echavarría, Jorge Ignacio Castaño Giraldo, Gilberto Alzate Ronga y Juan B. Pérez Rubiano. Los resultados de esta fue la recomendación, contenida en diez puntos, y publicada en El Tiempo del 25 de junio de 2003. Será la base para el futuro desarrollo de los acuerdos de paz con los paramilitares.

El objetivo es mostrar cómo los grupos armados ilegales perdieron influencia en sus zonas de ocupación por la acción de la Fuerza Pública. El paramilitarismo es un ejemplo de lo anterior. Esto permite considerar que en la actual situación en que se encuentran, impulsar un proceso de ordenamiento territorial a través de una LOOT puede propiciar la negociación política del conflicto.

4.1. Antecedentes de paz antes del 2002.

El conflicto armado en Colombia tiene raíces muy profundas que van más allá del surgimiento de las actuales guerrillas en los años 60. A la violencia que caracterizó las relaciones entre liberales y conservadores desde el siglo XIX hasta 1958, hay que añadir la represión contra cualquier opción política de izquierda durante el Frente Nacional (1958-1974), la violencia del narcotráfico especialmente en la década de 1980, el auge del paramilitarismo durante los 90 y el narcoterrorismo en la primera década del siglo XXI, que sumados a la política de Seguridad Democrática del presidente Uribe Vélez, muestran un panorama muy bélico y de confrontación militar aguda.

Para Camilo Echandía el conflicto armado se explica por la llamada “violencia estructural”⁴¹ y esencialmente por la existencia de “condiciones objetivas”⁴² en las

⁴¹ El término “violencia estructural” es aplicable en aquellas situaciones en las que se produce un daño en la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad o libertad) como resultado de los procesos de estratificación social, es decir, sin necesidad de formas de violencia directa. El término violencia estructural remite a la existencia de un conflicto entre dos o más grupos de una sociedad (normalmente caracterizados en términos de género, etnia, clase nacionalidad, edad u otros) en el que el reparto, acceso o posibilidad de uso de los recursos es resuelto sistemáticamente a favor de alguna de las partes y en perjuicio de las demás, debido a los mecanismos de estratificación social. La utilidad del término violencia estructural radica en el reconocimiento de la existencia de conflicto en el uso de los recursos materiales y sociales y como tal, es útil para entender y relacionarlo con manifestaciones de violencia directa (cuando alguno de los grupos quiere cambiar o reforzar su posición en la situación conflictiva por la vía de la fuerza) o de violencia cultural (legitimaciones de las otras dos formas de violencia, como, por ejemplo, el racismo, sexismo, clasismo o eurocentrismo). Autores: José María Tortosa Blasco, Daniel La Parra Casado. Localización: Documentación Social, ISSN 0417-8106, No 131, 2003 (Ejemplar dedicado a: Violencia y sociedad), págs. 57-72. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=801245>.

⁴² “Por “condiciones objetivas” se entienden las realidades políticas, sociales y económicas que generan un grave deterioro de las condiciones de existencia de no pocos sectores de la población. En un sentido amplio, la exclusión política, la pobreza y los profundos desequilibrios configuran las causas objetivas de la violencia, fenómeno que se produce cuando la sociedad ve obstaculizado su desarrollo debido a las limitaciones que provienen de las estructuras sociales mismas, producto de relaciones basadas en la desigualdad”. Tomado de Camilo Echandía Castilla, “Evolución reciente de la geografía del conflicto armado colombiano”. En “Dimensiones territoriales de la guerra y la paz”, 2004, Universidad Nacional de Colombia, pág. 151.

zonas rurales y apartadas, donde los actores armados ilegales asumieron la causa del campesinado víctima de la violencia del Estado o de las élites regionales, debido a la ausencia total o parcial de la institucionalidad estatal (Echandía Castilla, 2004, pág. 151) Por otro lado, para Fabio Sánchez y Mario Chacón refiriéndose a la violencia política desde los 80 y hasta el 2002, plantean que la mayor presencia territorial de los grupos armados ilegales (FARC, ELN y AUC) se debió a la profundización de la descentralización fiscal que permitió que los municipios recibieran más recursos económicos a través de las transferencias, por lo que decidieron llegar a más municipios para obtener recursos económicos por la vía de la intimidación armada, de suerte que dineros destinados a inversión en educación, salud e infraestructura, terminaron en sus manos.

Entre 1980 y 1990, “la insurgencia comienza a dar cumplimiento a sus principales objetivos de carácter estratégico: acumular recursos, desdoblar frentes para ampliar su presencia territorial y aumentar su influencia a nivel local” (Echandía Castilla, 2004), lo que le permitió expandirse a zonas cercanas a las principales ciudades.

Para Echandía, el escalamiento del conflicto armado hasta el 2002 se evidenció por el poderío militar que alcanzaron los grupos guerrilleros, en especial las FARC-EP, basado en la autonomía financiera que adquirieron fruto del cultivo, procesamiento y exportación de drogas ilícitas, “haciendo que la búsqueda de un mayor apoyo social constituya una preocupación secundaria” (Echandía Castilla, 2004, pág. 152). Sumado a lo anterior, las guerrillas también extendieron su presencia a zonas de gran producción económica para obtener más recursos fruto de la extorsión y el secuestro, sin que por ello hayan abandonado sus zonas históricas de presencia caracterizadas por la marginalidad social y abandono estatal.

Los interrogantes actuales sobre la posibilidad de la paz al iniciar el gobierno de Uribe Vélez se pueden resumir en tres preguntas: ¿se logrará a través de la

negociación política entre Estado y los grupos armados ilegales?, ¿el Estado logrará la victoria militar? o ¿será producto de una mezcla asimétrica entre lo militar y lo político? No se pretende intentar dar respuestas a cada una de ellas pues desborda el objetivo de este trabajo. Solo se tomará la primera pregunta para intentar una respuesta, teniendo claro que la complejidad de la misma lleva implícitas las otras dos. Si la solución es política, la relación paz – ámbito regional, deberá estar presente.

El conflicto armado interno ha cambiado de escenario desde 2002. Ese cambio está estrechamente marcado con la mayor profesionalización y tecnificación de las FFMM realizada en forma constante por los gobiernos de Andrés Pastrana con el Plan Colombia⁴³ y de Álvaro Uribe Vélez con la Seguridad Democrática. Aunque no es clara la victoria militar, el nuevo escenario se caracteriza porque es una “guerra sin norte, que quiere arrastrar a más y más ciudadanos, muchos de extracción humilde, lo cual hace que los costos humanos se repartan de manera bastante asimétrica” (Cárdenas S., 2000, pág. 112).

Es claro que el conflicto afecta más a las zonas rurales y apartadas que a los centros urbanos, a la periferia que al centro, por lo que profundizar en la descentralización a través de una LOOT que resuelva la desorganización territorial, le dará más herramientas a los ciudadanos de aquellas zonas para la concertación con los grupos armados ilegales en procura de establecer acuerdos regionales concertados con los actores armados. En este sentido, el problema de su solución es de naturaleza político.

⁴³ Este Plan se configuró con el EEUU durante el gobierno de Pastrana. Tenía como objetivos el fomento de la paz, la lucha contra el narcotráfico, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos. El Plan fue estructurado para ser ejecutado en seis años y comprendía tres fases de dos años cada una, a saber: la primera para ejecutar en Putumayo; la segunda en el sur del país, el Magdalena Medio y el Catatumbo; y la tercera de consolidación en todo el territorio nacional. El nuevo gobierno de Uribe Vélez continuó con el Plan pero con un enfoque de seguridad a largo plazo. Surge así la “Política de Defensa y Seguridad Democrática”.

4.2. Las FARC en el período 2002 - 2010

Desde los años ochenta se han ido produciendo múltiples esfuerzos de construcción de paz, tanto por parte de los actores en conflicto como del gobierno nacional. Se destacan los diálogos del Presidente Betancur en 1982 que llevó a un alto al fuego unilateral por parte de las FARC y que duró dos años, cuando se rompieron bajo el gobierno del presidente Barco. El presidente César Gaviria Trujillo ordenó un ataque al centro de mando de las FARC, en Casa Verde, (departamento del Meta), justamente el 10 de diciembre de 1990 cuando se elegían a los constituyentes que producirían la actual Constitución Política.

Las FARC, luego de la Operación Casa Verde, reiniciaron las conversaciones con el gobierno nacional a través de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, que agrupaba a las FARC, el ELN y un sector de EPL, primero en Venezuela y luego en Tlaxcala (México), pero las conversaciones se suspendieron en 1992 luego que el EPL secuestrara al ex ministro Argelino Durán Quintero, quien murió en cautiverio el 14 de marzo de 1992 (Fisas, 2009).

Posteriormente, se creó la Comisión de Conciliación Nacional (CCN)⁴⁴, y en 1997 el Presidente Samper propuso crear un Consejo Nacional de Paz formado por instituciones estatales y la sociedad civil así como la Iglesia, que finalmente se materializó con la Ley 434 de 1998⁴⁵. Sin embargo, el Consejo no tuvo mucha injerencia pues solo se reunieron en muy pocas oportunidades.

⁴⁴ La Comisión de Conciliación Nacional (CCN) fue convocada el 4 de agosto de 1995 por el Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia, Monseñor Pedro Rubiano Sáenz, con el propósito de buscar soluciones políticas al conflicto armado colombiano, ser una instancia para acompañar los esfuerzos de paz del país y crear y facilitar vínculos de encuentro entre el gobierno nacional, los movimientos insurgentes y los grupos de autodefensa. La C.C.N. es una entidad autónoma e independiente, conformada por representantes de diversos sectores de la vida nacional.

⁴⁵ La Ley 434 en su artículo 4 establece su composición. Se transcribe la totalidad del artículo. El Consejo Nacional de Paz estará conformado de la siguiente manera: El Presidente de la República, quien lo presidirá.

a) Por la Rama Ejecutiva del Poder Público:

- El Alto Comisionado para la Paz, los Ministros del Interior, de Defensa Nacional, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y el Director Nacional de Planeación.
- Igualmente, para el tratamiento de los asuntos de índole militar y policial el Presidente podrá invitar a miembros de la Fuerza Pública.
- Un Gobernador por cada Corpes.
- Un Alcalde por cada Corpes;

b) Por la Rama Legislativa del Poder Público:

En el gobierno de Andrés Pastrana con el establecimiento de la Zona de Despeje (1998) en el Caguán (Departamento de Caquetá), la paz conoció un intento novedoso pues convocó a todo el país y a la comunidad internacional⁴⁶. En febrero del 2002, se interrumpió definitivamente, luego que las FARC secuestraran del avión de Aires⁴⁷, sumado a la pérdida de credibilidad de la sociedad civil en el proceso (Fisas, 2009).

Para Marcos Palacios, el proceso de paz del presidente Pastrana se puede caracterizar porque fue una “agenda abierta” de “doce puntos”, pero con otra soterrada o paralela con otros cuatro puntos dedicados al procedimiento a seguir, que las FARC presentaron:

-
- Tres Representantes del Senado de la República. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea de las minorías políticas.
 - Tres Parlamentarios de la Cámara de Representantes. Teniendo en cuenta que uno de ellos sea de las minorías políticas.
 - Un Diputado por cada Corpes.
 - Un Concejal por cada Corpes;
- c) Por los Órganos de Control del Estado:
- El Procurador General de la Nación.
 - El Defensor del Pueblo.
 - Un representantes de los personeros del país;
- d) Por la sociedad civil:
- Un representante designado por la Conferencia Episcopal de Colombia.
 - Un representante elegido por las otras iglesias y confesiones religiosas.
 - Dos representantes elegidos por las confederaciones de sindicatos de trabajadores.
 - Dos en representación de los sectores económicos escogidos por las asociaciones nacionales que agremien a los empresarios del sector comercial y de servicios.
 - Dos en representación de los sectores económicos escogidos por las asociaciones nacionales que agremien a los empresarios de los sectores industrial y agropecuario
 - Dos en representación de las organizaciones campesinas nacionales.
 - Un representante elegido por las organizaciones indígenas nacionales.
 - Un representante elegido por las organizaciones nacionales de las comunidades negras.
 - Un representante elegido por las organizaciones de oficiales y suboficiales en retiro de la Fuerza Pública.
 - Una representante elegida por las organizaciones cuyo objeto sea la protección y defensa de los derechos de la mujer.
 - Dos representantes por las organizaciones que trabajan para el logro de la paz.
 - Dos representantes por las organizaciones no gubernamentales que trabajan por la promoción y la defensa de los derechos humanos.
 - Dos representantes de las universidades y establecimientos de educación superior.
 - Un representante elegido por las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a los miembros desmovilizados de movimientos guerrilleros que hayan suscrito acuerdos finales de paz con el Gobierno Nacional.
 - Un representante elegido por las organizaciones de desplazados por la violencia.
 - Un representante elegido por las organizaciones cuyo objetivo sea la protección y defensa de los derechos del niño.
 - Un representante del sector solidario de la economía.

⁴⁶ La ONU nombró a James Lemoyne como observador del proceso.

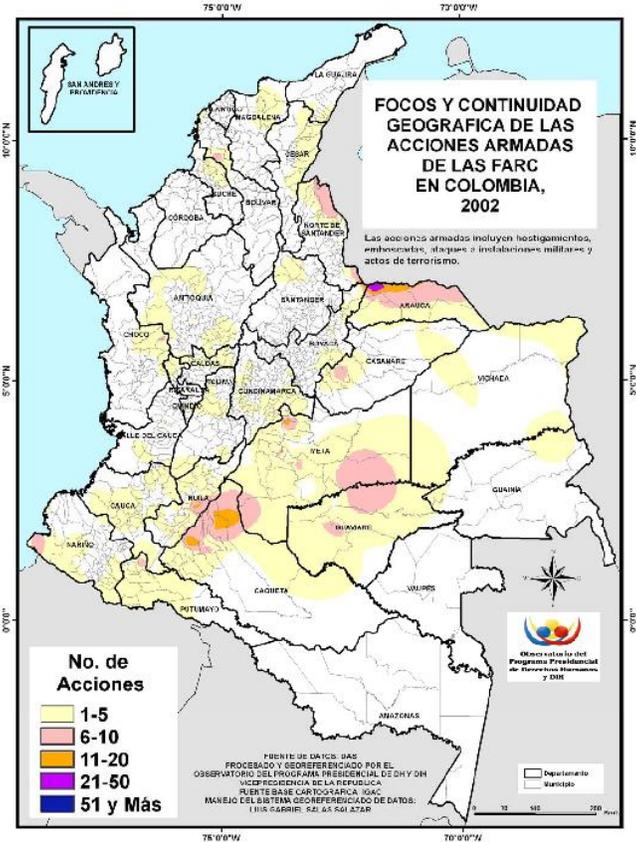
⁴⁷ El miércoles 20 de febrero de 2002, las FARC secuestraron el avión de la empresa Aires que cubría la ruta Florencia-Bogotá y secuestraron al senador huilense Jorge Eduardo Géchem Turbay

1. Negociar en medio de la guerra.
2. Negociar en una zona de distensión y establecer taxativamente sus condiciones y prórrogas. Desde el 17 de noviembre de 1998 las FARC disponen de ésta en el territorio del Caguan, unos cuarenta mil kilómetros cuadrados.
3. El "canje", que ahora se llama "intercambio humanitario de prisioneros".
4. Compromisos del gobierno en la lucha contra los paramilitares. (Palacios, Una radiografía de Colombia, 2001),

Por lo tanto, la negociación de la “agenda abierta” en medio de la agenda paralela, no le permitió a la sociedad ni al gobierno entender que las FARC siguieran realizando acciones como el secuestro, el boleteo y ataques armados en el resto del territorio nacional. Según Palacios, los elementos que poco a poco fueron minando la credibilidad del proceso se pueden sintetizar en los tres siguientes:

Un “cronograma indefinido” (las FARC exigían que cuando se estuviera en el 70 u 80% del desarrollo de los doce puntos, se sentarían a negociar, antes no); el “síndrome televisivo” (lo importante no era la negociación sino el impacto mediático en la audiencia nacional e internacional) y la “fragmentación de la comunidad internacional” (USA y Europa iban por caminos diferentes, mientras a los países vecinos les preocupaba la influencia del Plan Colombia en la región). Hoy podemos afirmar que nunca se reanudaron las negociaciones con las FARC (Palacios, Una radiografía de Colombia, 2001).

Para el 2002 el accionar de las FARC se extendía por todo el territorio colombiano como los muestra el **mapa 1**. Pero la coyuntura cambió radicalmente, con la política de “Seguridad Democrática”, que se basó en la recuperación del espacio público y el combate militar contra las guerrillas, con el apoyo de los EEUU mediante el Plan Colombia (Corporación Observatorio para la Paz, 2009, pág. 175).



Mapa No 1

Sumado a lo anterior, una nueva talanquera a cualquier acercamiento de paz con las FARC lo constituyó los denominados “inamovibles”⁴⁸ del presidente Uribe Vélez, por lo que solo se limitó a acercamientos puntuales para lograr

⁴⁸ Desde la campaña presidencial, Uribe Vélez había planteado los inamovibles para llegar a acuerdos de paz, los más significativos fueron un no rotundo a un nuevo despeje y que los guerrilleros liberados de las cárceles debían abandonar la lucha guerrillera.

Para el 2004 y ante la presión militar de la Fuerza Pública debido a una mayor capacidad tecnológica y de inteligencia, el mapa de la presencia de las FARC se había modificado sustancialmente. Su accionar se había trasladado hacia el sur del país a la zona selvática como se observa en el **mapa 2**.

En mayo del 2006 el Presidente Uribe manifestó, al ser reelegido⁵¹, que examinaría la manera de iniciar caminos de paz con las FARC, nombrando al ex ministro Álvaro Leyva como el enlace para los acercamientos. Los empresarios colombianos, por su parte, manifestaron estar dispuestos a apoyar este nuevo intento de negociación. Previamente, el Gobierno había rechazado posibles *diálogos regionales con las FARC* mientras la guerrilla no declarase un cese de hostilidades (Fisas, 2009). Precisamente el **mapa 3** muestra la mayor presencia en el Valle del Cauca, en Norte de Santander y Arauca. Finalizando el año, las FARC le proponen al gobierno lo que sería la última agenda para reiniciar los diálogos de paz⁵². Luego de presentada y a pesar del interés que despertó en varios sectores de la sociedad, el gobierno suspendió todo acercamiento y le pidió a la comunidad internacional ayuda militar y de inteligencia “para poder avanzar en

⁵¹ Obtuvo el 62.2% de los votos, lo que le dio un alto grado de legitimidad a su política de seguridad democrática.

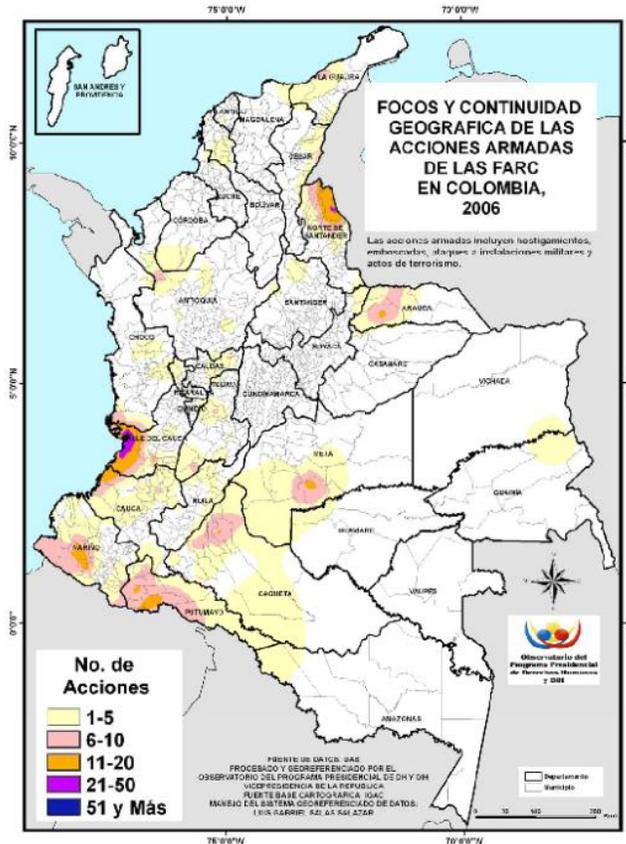
⁵² 1. Desmilitarizar los departamentos de Caquetá y Putumayo para iniciar conversaciones de paz,
2. Suspender las órdenes de captura para los integrantes del Estado Mayor Central
3. Solicitar a la comunidad internacional suspender la calificación como organización terrorista a las FARC
4. Reconocer la existencia del conflicto social y armado
5. Suspender los operativos militares a escala nacional
6. Otorgar plenas garantías para el desplazamiento de miembros del Estado Mayor Central en los dos departamentos citados
7. Los encuentros Gobierno-FARC serán de cara al país
8. Explorar caminos que conduzcan a un cese bilateral del fuego y a analizar la solución política al conflicto social y armado, llevando a la mesa los materiales para su discusión
9. Agenda Común del Caguán y Plataforma para un Nuevo Gobierno de Reconciliación y Reconstrucción nacional
10. Paramilitarismo del Estado
11. Depuración de las Fuerzas Armadas ligadas al paramilitarismo
12. Libertad inmediata para la población civil sindicada de nexos con la guerrilla
13. Reparación económica por parte del Estado a todos los afectados por el conflicto interno
14. El TLC con los Estados Unidos
15. Reforma Agraria inmediata que incluya la restitución de propiedades sobre fincas y parcelas al campesinado afectado por el conflicto
16. Retorno de los desplazados a sus áreas
17. Reforma Urbana
18. Política de Estupefacientes
19. Tratado de Extradición
20. Asamblea Constituyente
21. Política Energética

la operación militar de rescate de los secuestrados”, después de que hubiera estallado un carro bomba en el parqueadero de la Escuela Superior de Guerra (el tiempo.com, 2006). La agenda presentada muestra en el punto 5 (suspender los operativos militares a escala nacional) la preocupación de las FARC por la arremetida militar de las FFAA, que se complementa con la solicitud de un acuerdo bilateral de cese de hostilidades (punto 8). Aunque no se plantea ningún punto sobre el tema regional, la agenda sí quiere que cualquier conversación sea de cara al país (punto 7). Sin embargo, el Presidente no descartó abrir nuevos canales de comunicación si las FARC realizaban un gesto de paz significativo como suspender los actos terroristas y liberar a todos los secuestrados.

Durante el 2007 el gobierno siguió insistiendo en Acuerdos Humanitarios. A mediados del año, las FARC asesinaron a once de los doce diputados del Departamento del Valle⁵³ que tenían secuestrados desde el 2002, lo que implicó una nueva ruptura en las posibilidades de avanzar a corto plazo hacia una negociación humanitaria y política (Fisas, 2009).

En el **mapa 4** se ve como el accionar de las FARC había disminuido sustancialmente y el conflicto se inclinaba hacia la recuperación del territorio por parte de la Fuerza Pública y el Estado empezaba a llegar a municipios que antes le eran vedados. A finales del año, el Presidente Uribe, autorizó a la Iglesia Católica para que ejerciera una tarea de facilitación, autorizando una zona de encuentro con las FARC de 150 km², por un mes, en una zona rural poco habitada, propuesta que fue rechazada por las FARC (Fisas, 2009).

⁵³ La masacre de los once diputados fue el 18 de junio de 2007, luego de estar secuestrados y sacados desde el 11 de abril de 2002 de las instalaciones de la Asamblea Departamental en el centro de Cali.



Mapa No 3

En enero de 2008 las FARC, dejaron en libertad a Clara Rojas y Consuelo González, con la mediación de Hugo Chávez. Tras ello, el Presidente de Venezuela, solicitó al Gobierno de Colombia y demás gobiernos del mundo, que las guerrillas de las FARC y ELN fueran retiradas de las listas terroristas y se les reconociera el estatus de fuerzas beligerantes, acción negada por el gobierno colombiano. El 27 de febrero fueron liberados Gloria Polanco, Jorge Eduardo Géchem, Orlando Beltrán y Luis Eladio Pérez, con la mediación de Chávez y la senadora Córdoba (Fisas, 2009).

En cuanto a algún intento de paz, la noticia que “Alfonso Cano” asumía por unanimidad la dirección general de las FARC ante las muertes de “Manuel Marulanda” y “Raul Reyes”, produjo un positivo recibimiento porque se destacaba como el líder político de la organización, en oposición al ala militarista. Cano estuvo de acuerdo con seguir los acercamientos tanto para un acuerdo

humanitario como para la búsqueda de la solución política al conflicto interno. La respuesta del gobierno fue múltiple: plantear que si se desmovilizaban podrían salir del país y radicarse en otro país (Francia), ofrecer recompensas económicas por información para capturar o eliminar a líderes del grupo ilegal y el impulso a los “soldados campesinos” que venían funcionando regionalmente desde 2002 en municipios precisos de Huila, Córdoba, Cesar, Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, entre otros⁵⁴. Esta estrategia regional de confrontación armada tuvo otra conducente a la paz: los denominados “gestores de paz”

Esta estrategia no ha tenido claridad jurídica pues sus funciones y alcances son muy borrosos. La figura aparece en el Decreto 2035 de 2007 y se inscribe en la “Ley de Orden Público” (418 de 1997) en donde se permite la excarcelación en busca de un acuerdo humanitario conducente a la liberación de los secuestrados.

El artículo 8 del Decreto, parágrafo 4 se autoriza al gobierno a tomar medidas con respecto a los representantes de los grupos armados ilegales (presos o desmovilizados) para que adelanten “gestiones para la paz y la reconciliación”. Los beneficiados, entre otros, han sido “Rodrigo Granda” (Nuevo Siglo, 2007)⁵⁵, alias “Olivo Izasa”, “Saldaña”, “Francisco Galán” (del ELN), “Karina”, “Yesid Arteta”, así como los excarcelados por Uribe en el 2007 (Revista Semana, 2007).

⁵⁴ Se puede apreciar el aumento de la estrategia contrainsurgente del gobierno en los archivos de la página del eltiempo.com en donde se muestran una serie de artículos que dan cuenta del aumento de los soldados campesinos

http://www.eltiempo.com/archivo/buscar?q=soldados+campesinos&estadisticas=OK&cmbregistros=10&tipoBusqueda=hometiempo&idTipoBusqueda=15&clearParameters=S&seVende=N&seArrienda=N&REDIRECT_ON_EMPTY=home&tipoFuente=1&nuevosCriterios=S&id_tipovehiculo=&esnuevo=&tipodebusqueda=EMPRESA&portalactual=eltiempo.com&ie=latin1&modeq=porpalabra&producto=eltiempo

⁵⁵ El Decreto que autoriza a Granda ser gestor de paz es el 2035 de 2007.



Mapa No 4

La estrategia de los gestores de paz que implicaba al inicio solo a los desmovilizados y presos, se amplió para los que trajeran un secuestrado (Decreto 614 de 2009), y se complementó con el Decreto 414 que en su artículo 6 dice que “los miembros de grupos armados que expresen su voluntad de paz y se comprometan a contribuir a la aplicación efectiva del Derecho Internacional Humanitario” pueden ser nombrados como gestores de paz.

Para Juan Carlos Palau, la figura de los gestores de paz le permite al gobierno mantener ese delicado equilibrio entre la promesa de la victoria militar y la paz; entre el conflicto en caliente y acuerdos humanitarios (Palau, 2009)

Mientras que las estrategias de los soldados campesinos y los gestores de paz, como propuestas regionales de contención de los grupos armados ilegales a mediados del 2008, se producía la “Operación Jaque” de la Fuerza Pública que

condujo a la liberación de 15 secuestrados de las FARC sin ningún acto de violencia (Vulcano, 2008).

El Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, declaró que en lo sucesivo el Gobierno buscaría el diálogo directo con las FARC, sin la ayuda de mediadores, después de estigmatizar a todas las personas que en los últimos años habían intentado establecer puentes entre la guerrilla y el Gobierno colombiano. La respuesta de “Alfonso Cano” fue favorable pero en el sentido de negociar el acuerdo humanitario, y no para abrir una negociación política (Fisas, 2009).

A finales de 2008, en entrevista realizada a “Alfonso Cano” por la revista Cambio 16 España presentó un nuevo “decálogo” de 11 puntos⁵⁶, como síntesis de las aspiraciones de las FARC en una eventual plataforma para lograr un acuerdo de paz. Se destacan cuatro puntos:

- Participación democrática a nivel nacional, regional y municipal en las decisiones estratégicas que afectan a cada nivel.
- Tierras productivas para el campesinado con grandes incentivos y ayudas.
- Estrategias para mantener el equilibrio ecológico.
- Respeto a los derechos de las etnias y las minorías

Se resaltan por el cambio de posición de las FARC con respecto a la importancia de la negociación dialogada. Además, las FARC empiezan a plantear la democracia en el espacio regional. “Timoleón Jiménez”, miembro del Secretariado de las FARC, en un artículo titulado “Las FARC no callan”, aseguró que estaban

⁵⁶ Los 11 puntos son: Una fuerza pública fundamentada en los principios bolivarianos de nunca utilizar las armas contra el pueblo; *Participación democrática a nivel nacional, regional y municipal en las decisiones estratégicas que afectan a cada nivel*; Parlamento unicameral; independencia en la elección de organismos de control institucional, así como en la integración de las Altas Cortes; los sectores estratégicos de la producción deben ser propiedad del Estado. El énfasis económico se hará en la producción y en la autosuficiencia alimentaria; quienes más riquezas posean mayores impuestos pagarán. El 50% del presupuesto nacional se destinará a lo social y el 10% a la investigación científica; *tierras productivas para el campesinado con grandes incentivos y ayudas*; *estrategias para mantener el equilibrio ecológico*, relaciones internacionales bajo el principio de la no intervención de fuerzas extranjeras; legalización de la producción y comercialización de la droga con estrategias de sustitución de cultivos, y respeto a los derechos de las minorías y las etnias.

muy comprometidas en la búsqueda de una salida política al conflicto social y armado, porque así lo había establecido su organización y porque estaban convencidos que la solución al conflicto no debía ser por la vía de la confrontación militar. (Fisas, 2009).

A manera de conclusión de este recorrido de ocho años entre el gobierno y la FARC con respecto a la posibilidad de diálogos regionales son:

- A. La propuesta de 2008 de las FARC en donde se materializa su intención central de buscar la “participación democrática a nivel nacional, regional y municipal en las decisiones estratégicas que afectan a cada nivel”.
- B. El planteamiento del ex Comisionado, Luis Carlos Restrepo en 2008 de realizar diálogos directos, si ningún tipo de mediación y en el territorio colombiano.
- C. El cambio significativo de temáticas propuestas por las FARC entre las que presentaron en 2006 y las de 2008, en donde hay un cambio en el sentido que la segunda propuesta es más acorde con la realidad del país, mientras que la de 2006 sigue por los caminos de los puntos del Caguan.
- D. Lo que se podría denominar la “nacionalización de la paz” en el sentido de la poca importancia de la mediación internacional en un eventual proceso de paz dialogado.
- E. La posibilidad de diálogos regionales siempre y cuando las FARC hicieran actos de paz contundentes y abandonaran el terrorismo
- F. Las estrategias regionales de guerra (soldados campesinos) y de paz (gestores de paz), que muestran que involucrar a los habitantes del municipios da buenos resultados en el sentido del conocimiento que tienen tanto de la geografía como de las personas que la habitan y poder identificar más rápidamente al que no es de ahí.
- G. La posición de “Cano” en el 2008 sobre temas puntuales como el de tierras y el de buscar la democracia participativa en el ámbito regional y municipal.

En carta abierta a las FARC, el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, les propuso un diálogo epistolar a la vez que cuestionó su conducta de agresión y violencia contra las comunidades indígenas en el sur de Nariño. En tono enfático, declararon que sus comunidades no participan en el conflicto armado y que no apoyan a ningún actor armado, exigieron que sus territorios no sean utilizados como escenario de guerra y pidieron responsabilidades por el asesinato de ocho indígenas de la etnia Awá, cuya autoría habían reconocido las FARC (el tiempo.com, 2010).

4.3. El ELN en el período 2002-2010

Luego de la firma del acuerdo “Puerta del Cielo” (1998) en Maguncia (Alemania) y los diálogos en Cuba en 1999, el gobierno de Pastrana autorizó una zona de despeje en el sur de Bolívar con el acompañamiento de los Países Amigos (Cuba, España, Francia, Noruega y Suiza). Para Marcos Palacios, en el caso del ELN “la agenda será elaborada por la sociedad civil y no por el Estado-guerrilla. Con el espejo del Caguan, el ELN escaló la violencia, principalmente en forma de secuestros colectivos, para exigir su propia zona de distensión. Pero el “lugar elegido está dominado política y militarmente por los paramilitares, de suerte que con esta guerrilla toda, lo sustantivo y lo procedimental, está por resolverse” (Palacios, www.letraslibres.com, 2001). Sin embargo, en el 2000 se dieron por terminados los diálogos con el ELN.

Para el 2002 el ELN se extendía por los departamentos de Chocó, el oriente antioqueño, Arauca, Norte de Santander y norte de Cesar como se aprecia en el **mapa 5** con muy pocas acciones militares, pues estaba concentrado el proceso de diálogo que venía sosteniendo con el gobierno de Pastrana Arango. Con la elección de Uribe Vélez, se inician nuevas aproximaciones con la ayuda del gobierno de México. Sin embargo, la política militar de Seguridad Democrática, llevó al ELN a reducir su presencia geográfica sustancialmente, hacia 2004, como se aprecia en el **mapa 6**.



Mapa No 5



Mapa No 6

En el 2005 los acercamientos continuaron y el nuevo gobierno autorizó la excarcelación de Francisco Galán, dirigente del ELN, a finales del año, y por un período de tres meses que luego se prolongó, con el objeto que fuera mediador y “gestor de paz”, en lo que se conoció como “La casa de la paz” en Antioquia. El ELN señaló los cinco obstáculos que bloqueaban el inicio de un auténtico proceso de paz: la negación del Gobierno de la existencia de un conflicto armado; la crisis humanitaria; las causas sociales, políticas y económicas del conflicto; la ausencia de espacios para la participación de la sociedad civil y la falsa negociación con los grupos paramilitares. De las anteriores, se destacan dos: las causas del conflicto y la ausencia de espacios para la participación de la sociedad civil. Se podría considerar que una reorganización territorial del país a través de una LOOT, podría responder a estas dos causas.

Las negociaciones continuaron y a principios de 2006, el gobierno colombiano reconoció como interlocutores válidos a los representantes del ELN, Antonio García, Ramiro Vargas y Francisco Galán, con lo cual se les suspendían las órdenes de captura y tendrían permiso para trasladarse libremente por el territorio nacional y cumplir con su misión de gestores de paz; lograron mejores acercamientos con la sociedad civil y con el Grupo de Países Amigos. En el IV Congreso del ELN entre las principales conclusiones se pueden destacar: continuar con la solución dialogada al conflicto; la paz es la superación de las desigualdades existentes en el país; la construcción de un nuevo gobierno de nación, paz y equidad. Además, reiteraron, que la lucha política era la forma principal de lucha, incluida la lucha electoral, para acceder a nuevas gobernabilidades locales y regionales, tomando distancia de la opción armada. También invitaron a las FARC a trabajar por la unidad del movimiento insurgente, así como reconocieron al Polo Democrático Alternativo como la única fuerza política opositora al régimen de derecha característico del país. Así mismo, Antonio García, anunció que propondría al Gobierno una amnistía para todos los presos políticos, la realización de la Convención Nacional y el estudio de una

agenda con temas económicos y sociales para abordar la crisis del país y la superación de la guerra (Paz, 2007)

A diferencia de las FARC, el ELN tiene una mayor convicción de la importancia del poder local y regional para mejorar las condiciones de vida de los colombianos y poder acceder a procesos de paz.

En el 2006 el ELN propuso un cese al fuego y hostilidades bilaterales, temporal, de carácter experimental y sin localización de las fuerzas guerrilleras, y exigió al Gobierno que suspendiera los trámites para la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC), entre otras medidas económicas y sociales, como se observa en el **mapa 7**.



Mapa No 7

El proceso se fue diluyendo lentamente, hasta que se rompieron las negociaciones definitivamente hacia mediados del 2008, con una propuesta del ELN dirigida hacia la paz, la justicia social, la democracia y la soberanía nacional, que deben ser el frente común de toda la izquierda colombiana, y para lograrlas se tienen que enfrentar problemas estructurales tales como: la independencia y autodeterminación como nación soberana; el modelo de sociedad, la economía y el Estado al servicio de las mayorías nacionales; la cultura de lo lícito, la supresión de la mafia y del narcotráfico; y la legitimidad de las estructuras armadas estatales, paraestatales y guerrilleras (Fisas, 2009).

Finalmente, el Gobierno anunció la desmovilización del Ejército Revolucionario Guevarista, ERG⁵⁷. Es la primera desmovilización que se logra gracias a la mediación del ejército nacional; los dos actores venían sosteniendo diálogos desde el 2007 (Avendaño, 2008). Lo interesante de este proceso fue que el ERG, antigua columna Ernesto Che Guevara del ELN, nunca salió de su zona geográfica lo que facilitó que los habitantes y la IV Brigada del Ejército responsable de la región, pudieran acercarse y entablar diálogos que condujeron un año después a la firma de la paz y la desmovilización.

⁵⁷ Organización guerrillera que se había separado del ELN en 1993 y que actuaba en el departamento del Chocó, el suroeste de Antioquia, Caldas y norte del Valle, bajo la comandancia de Olimpo de Jesús Sánchez, alias "Cristóbal" y con centro en La vereda Alto Guaduas del Carmen de Atrato, Chocó. En su punto más alto llegó a tener 200 combatientes pero en el momento de su desmovilización lo hicieron 45, en ceremonia presidida por el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, y autoridades militares.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

El proceso de formación de los dos grupos armados ilegales, considerados, fueron el producto de problemas sociales, económicos y políticos de un grupo reducido de personas en una región geográfica determinada (las FARC en el sur oriente colombiano y el ELN en Santander) Así, para Ferro y Uribe en su texto “El orden de la guerra” plantean que “el comportamiento y la lógica de los protagonistas del conflicto armado bajo la tesis de que la violencia no es solo el producto de estructuras, sino también el resultado de acciones y voluntades humanas... Detrás de la violencia política no hay solo situaciones objetivas, sino también la elaboración de estrategias, desarrollos organizacionales y construcción de idearios políticos por parte de los actores” (Ferro, 2002, pág. 18”).

Más adelante, llaman la atención sobre el origen de las FARC, pues permite comprender la lógica que siguieron y que hoy pueda contribuir a explorar nuevos caminos de diálogo. Al respecto, afirman:

“La vigencia del componente agrario del principio fundacional permite que las FARC continúen ligadas a la problemática rural y a la base social campesina. Esta es una ventaja política desde el punto de vista de su inserción territorial en el espacio rural colombiano y desde la motivación que genera en los habitantes rurales para ingresar y apoyar a la organización. Sin embargo, como las FARC se han trazado un proyecto de alcance nacional, esta característica se convierte en una dificultad para la “urbanización” de su propuesta y de su accionar” (Ferro, 2002, págs. 38 - 39)

Para concluir que es una de las dificultades centrales que han tenido las FARC para llevar su concepción política a las ciudades. Igual sucedió con el proceso fundacional del ELN. Su variante, con respecto a las FARC, es que tiene una fuerte influencia universitaria y académica, aunque su accionar será en el sector

rural. Para Alfredo Rangel, citado por Ferro y Uribe, el ELN se puede comprender como una ideología que buscó un movimiento campesino, mientras que las FARC fueron un movimiento campesino en busca de una ideología (Ferro, 2002, pág. 32). Esto los llevó a que sus respectivos crecimientos como organización se dieran por “*penetración territorial*, por cuanto hay un centro que controla, estimula y dirige el desarrollo de la periferia. Este tipo de desarrollo difiere de aquel por *difusión territorial* producido por generación espontánea, es decir, cuando son las élites las que constituyen agrupaciones políticas locales que después se integran en el nivel nacional (Ferro, 2002, pág. 29).

Con respecto al liderazgo, en las FARC y el ELN, por su estructura federal, los diferentes Frentes o sub grupos, tienen autonomía de accionar político y militar, pero con un control férreo por parte del poder central o Secretariado. Es decir, las FARC y el ELN crecieron desde abajo, desde los sectores campesinos y marginados, aspirando a llegar a la ciudad y al poder.

Cualquier proceso de paz duradero con cada uno de los dos grupos armados ilegales, con la participación activa de la sociedad civil como nuevo actor estratégico, debe tener en cuenta estas características que, propiamente, no se ven en los que se han dado durante el gobierno de Uribe Vélez, lo que se podría hacer a través del ordenamiento territorial que instituyó la Constitución de 1991.

Considerar la historia de las FARC y el ELN, es develar que su origen está en el municipio, en la vereda, en la provincia, y su marcha ascendente hasta el 2002, está en el departamento, en la región. Hoy, con su marcado descenso, permite pensar que una profundización de la descentralización, sumada a una LOOT que responda a las condiciones de la “provincia” o de la “región” puede facilitar los diálogos regionales, en términos distintos a los que pretendieron colocar en la agenda los actores enfrentados. Ejemplos recientes, lo constituyen las cartas entre los indígenas y las FARC en el departamento de Nariño, y los diálogos entre el Ejército y el ERG en el Chocó que llevaron a su desmovilización.

El Secretariado de las FARC lamentó la muerte de 8 indígenas Awá a manos de sus combatientes, en carta dirigida a las comunidades indígenas Awá, Unipa, Canawari y Acipap. Las FARC expresaron su disposición a dialogar, para lo cual designaron a tres comandantes con la misión de “razonar conjuntamente con ustedes (los Awa) hasta encontrar un escenario de mutuo respeto y comprensión que cierre las puertas a cualquier manifestación de violencia en nuestra relación”. Gabriel Bisbicuz, líder de la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA), dijo estar dispuesto al diálogo y se declaró a la espera de la autorización del Gobierno para iniciarlo, ya que lo consideraban indispensable e impostergable (Fisas, 2009).



Mapa No 9



Mapa No 10

Por otro lado, en los **mapas 9** (FARC) y **10** (ELN) se aprecia la situación geográfica actual de la presencia territorial de los grupos y su accionar bélico. Con los que se puede concluir que están bastante reducidos con relación a como

estaban en el 2002. Esto permitiría nuevas alternativas de paz si se tiene en cuenta lo propuesto en este escrito. Una LOOT en donde se contemplen la autonomía política regional, como profundización de la descentralización.

Hoy no es sostenible la tesis de Sánchez y Chacón que vinculan descentralización y expansión del conflicto armado teniendo en cuenta el papel de la descentralización, porque la confrontación con las fuerzas armadas llevó a que FARC y ELN se replegaran a zonas apartadas como se muestra en los mapas 9 y 10, lo que hace pensar que la profundización de la descentralización, a través de una LOOT, puede dar resultados positivos en términos de alcanzar la paz, pues la coyuntura es otra; en aquella la institucionalidad del Estado estaba cuestionada, la actual se caracteriza por una legitimidad mayor en las instituciones del Estado y un retroceso militar y territorial de los grupos ilegales

Sobre la descentralización se puede concluir que si bien fue uno de los cambios políticos más importantes en la segunda mitad del siglo pasado, como respuesta a una crisis generalizada del sistema político, agobiado por su espíritu autoritario, clientelista y cada vez más corrupto. En ese sentido, fue un proceso eminentemente político que entregó poder a los entes territoriales para manejar con “autonomía relativa” sus propios asuntos. Sin embargo, esa dimensión política ha sido relegada a un segundo plano durante el período analizado, privilegiándose la dimensión fiscal de la descentralización para, finalmente, hablar hoy de un proceso de centralización de la descentralización. El reto hoy es rescatar ese espíritu original de la descentralización y proyectarlo como el referente más importante para el diseño de políticas que la profundicen y la pongan al servicio de los intereses colectivos del país, con un colaborador eficaz: una LOOT, para que se complemente con el ordenamiento territorial. Y se suma la disminución del accionar de los grupos armados ilegales, la paz podrá tener otra alternativa o camino a seguir, y para cerrar el círculo, el país atraviesa por una coyuntura especial muy propicia para fortalecer la descentralización.

Comparto las conclusiones de Fabio E. Velásquez⁵⁸ cuando afirma que:

1. El país tiene que llegar tarde o temprano a un acuerdo sobre un proyecto de ordenamiento territorial para Colombia que defina mecanismos para equilibrar las relaciones entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, garantizando los márgenes de autonomía otorgados a estas últimas por la Constitución. Tal proyecto debe además incluir la definición de instrumentos para el desarrollo local, regional y nacional, el manejo del suelo, del subsuelo, del espacio aéreo y de los mares, las relaciones fronterizas y la integración del país en el nuevo orden internacional.
2. Es necesario fortalecer la capacidad de gestión de los entes territoriales, especialmente de los municipios (planeación y presupuestos por resultados, rendición de cuentas, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, fomento de la participación ciudadana y del control social, etc.), precisar sus competencias y aumentar en términos reales sus recursos, tanto propios como los del sistema de participaciones, a fin de que puedan aumentar los volúmenes de inversión social y, de esa forma, ganar legitimidad y gobernabilidad. Es la mejor forma de blindarlos contra la influencia de grupos armados y de mafias económicas que pretenden apropiarse del poder político para controlar en su propio beneficio los recursos que manejan los entes territoriales.
3. El estímulo a la participación ciudadana por parte del gobierno nacional y de las entidades territoriales es una tarea inaplazable. Son importantes los avances registrados en este campo, pero queda mucho por hacer. El Estado tiene una obligación constitucional en ese terreno y debe ser fiel a su cumplimiento. Hay que realizar reformas normativas que unifiquen la

⁵⁸ Este texto resume las ideas presentadas en el documento que con el mismo título fue presentado por la Red de Iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial al Seminario “20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro”, realizado en Bogotá el 20 y 21 de septiembre de 2006.

dispersa legislación existente, modificar la ley orgánica de planeación y reformar la ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación directa.

Siguiendo con las conclusiones de este trabajo se puede decir:

- A. No hay duda que la resolución de problemas que afectan a las regiones dependen de la superación del conflicto armado, que ya está dando muestras de su agotamiento militar y se vislumbran opciones que con un mayor compromiso político del gobierno nacional se pueden realizar.
- B. El modelo de ordenamiento territorial debe interpretar, expresar y contener la diversidad regional que nos caracteriza tanto en lo cultural, en lo histórico como en lo territorial; garantizar la participación ciudadana y el manejo de los asuntos políticos por las mismas comunidades; organizar centros de poder regional y local a través de una LOOT que, como espacios democráticos, contribuyan decididamente al logro de la paz.
- C. Para la recuperación de la credibilidad en el Estado y la gobernabilidad, el ordenamiento territorial desde la LOOT debe devolver la autonomía política a las entidades territoriales redefinidas, como lo plantea la Constitución Nacional de 1991.
- D. Los procesos de solución del conflicto armado, actualmente, incluyen tanto la profundización de la descentralización como la definición de unas competencias mínimas que se contemplen en una LOOT.
- E. El ordenamiento territorial, atendiendo a las realidades, condiciones y capacidades de las regiones del país, puede coadyuvar a superar la fragmentación nacional que nos ha caracterizado desde el siglo XIX y aún hoy persiste, para conformar una clase dirigente nacional homogénea en sus intereses pero diversa en sus manifestaciones, sobre la prevalencia de los intereses políticos regionales.
- F. No se puede negar que el conflicto armado tiene unas causas estructurales (agrarios y sociales), pero sí es importante mirar hacia lo regional, para conocer las especificidades de la geografía del mismo: actores, lógicas de

operación, fuentes de financiamiento, ausencia del Estado, para poder entender la complejidad del mismo y poder proponer soluciones alternativas.

- G. El problema central que ha impedido que la LOOT se apruebe es de tipo político. En el discurso todos los involucrados aceptan ordenar política y administrativamente al país, pero cuando se pasa al ámbito concreto de su aprobación, se hacen modificaciones que alteran el espíritu original del texto de la LOOT, como ocurrió con la presentada en agosto del 2010 por el gobierno nacional en texto conciliado con el Comité Región Caribe Ya.

Finalmente, se puede tomar el caso del ERG como ejemplo de la negociación política del conflicto armado mediante acuerdos que tengan en cuenta las condiciones regionales y la facultad de los actores e instancias institucionales para realizar procesos concertados de paz al margen de disposiciones centrales sin que esto excluya el direccionamiento nacional de la política de seguridad.

Se puede afirmar que este logro se podría extender a los demás actores armados con una LOOT que organice satisfactoriamente las disposiciones territoriales teniendo en cuenta el espíritu constitucional y la voluntad política del gobierno nacional, donde el ordenamiento territorial sea una política de Estado orientada a facilitar el cumplimiento de sus fines esenciales y puede ser dirigida a ser una alternativa eficiente a la solución negociada del conflicto. Lo que aun no se aprecia, como se ejemplifica en el documento concertado entre el Comité Región Caribe y el Ministerio del interior para el año 2010, es la voluntad decidida del gobierno nacional de impulsar una LOOT que permita regionalizar, política y administrativamente, el territorio nacional sin que la gobernabilidad se vea afectada.

La discusión sobre la LOOT debe trascender el plano operacional y adquirir una posición política centrada en las necesidades del país, que incluya nuevas posibilidades ante las necesidades, no solo económicas o políticas, sino también

culturales, históricas, sociales que están inmersas en el conflicto mismo que se vive en el país. En este sentido, la discusión a seguir acerca del ordenamiento territorial tiene que apuntar a profundizar sus diferentes alcances.

BIBLIOGRAFÍA

- Avendaño, L. M. (21 de agos de 2008). *elespectador.com*. Recuperado el 28 de 12 de 2010, de <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-el-fin-del-ejercito-guevarista>
- Barney, G. (1993). Introducción al taller nacional de ordenamiento territorial: conceptualizaciones y orientaciones hacia un lenguaje común. *Memorias*. Bogotá.
- Bedoya, J. (s.f.). *www.rse.larepublica.com.co*. Recuperado el 29 de dic de 2010, de http://rse.larepublica.com.co/archivos/MACRO/2008-10-15/solicitan-mayor-compromiso-con-el-plan-vial-del-caribe_56914.php
- Cárdenas S., J. H. (2000). El almendrón desde una perspectiva de política pública. En H. (. Gómez Buendía, *¿Para dónde va Colombia?* (págs. 104-113). Bogotá: TM Editores - COLCIENCIAS.
- Comité Región Caribe Ya. (22 de junio de 2010). *www.regioncaribe.org*. Recuperado el 30 de oct de 2010, de http://www.regioncaribe.org/index.php?Itemid=6&catid=5:noticias&id=178:cneentregara&option=com_content&view=article
- Corporación Observatorio para la Paz. (2009). *Guerras inútiles. Una historia de las FARC*. Bogotá: Intermedio.
- Corporación Transparencia por Colombia. (s.f.). *www.transparenciacolombia.org.co*. Recuperado el 10 de nov de 2010, de <http://www.transparenciacolombia.org.co/INICIO/tabid/36/ctl/Details/mid/375/ItemID/254/language/es-ES/Default.aspx>
- De Sousa Santos, B. (2004). Reinventando la emancipación. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano* (págs. 10-17). Buenos Aires: CLACSO.
- Declaración de la LI Asamblea General de Gobernadores. (8 de mayo de 2008). *www.cundinamarca.gov.co*. Recuperado el 3 de nov de 2010, de http://www.cundinamarca.gov.co/cundinamarca/PlantillaStandar.asp?Seccion=SECAMPLBOLE&Condicion=bole_numero=3334

- Democracia, F. S. (31 de dic de 2007). *www.seguridadregional-fes.org*. Recuperado el 28 de 12 de 2010, de http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4081-001_g.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *www.dnp.gov.co*. Recuperado el 20 de sept de 2010, de <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Pol%C3%ADticasdeEstado/Visi%C3%B3nColombia2019.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *www.dnp.gov.co*. Recuperado el 14 de nov de 2010, de www.dnp.gov.co/PortalWeb/Gobierno/ReformadelEstado.aspx
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *www.dnp.gov.co*. Recuperado el 14 de nov de 2010, de www.dnp.gov.co/PortalWeb/Gobierno/ReformadelEstado.aspx
- Documentos CONPES. (s.f.). *dnp.gov.co*. Recuperado el 20 de nov de 2010, de <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/tabid/55/Default.aspx>
- Echandía Castilla, C. (2004). Evolución reciente de la geografía del conflicto armado colombiano. En [p. Territorio, *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (págs. 151-182). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Efe. (31 de dic de 2010). *elespectador.com*. Recuperado el 6 de ene de 2011, de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-243036-2010-ejercito-dio-de-baja-483-guerrilleros-y-detuvo-5045>
- *elespectador.com*. (3 de abril de 2008). *elespectador.com*. Recuperado el 28 de 12 de 2010, de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-francisco-galan-propone-retomar-negociaciones-gobierno-eln>
- *elespectador.com*. (24 de may de 2009). *elespectador.com*. Recuperado el 27 de 12 de 2010, de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo142346-los-cobardes-de-eln-le-estan-pidiendo-cacao-farc>

- elespectador.com. (3 de nov de 2010). *elespectador.com*. Recuperado el 29 de 12 de 2010, de <http://www.elespectador.com/articulo-233002-gobierno-pide-al-el-n-mostrar-hechos-renuncia-violencia>
- *eltiempo.com*. (19 de octubre de 2006). Recuperado el 4 de nov de 2010, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3290947>
- *eltiempo.com*. (9 de nov de 2007). Recuperado el 5 de agos de 2010, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2723308>
- *eltiempo.com*. (26 de junio de 2010). Recuperado el 30 de oct de 2010
- *eltiempo.com*. (13 de agos de 2010). *www.eltiempo.com*. Recuperado el 30 de oct de 2010, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7861564>
- Espinosa, J. y. (2005). Dinámicas territoriales en la promoción del desarrollo. En U. E.-K. Adenauer, *Colombia regional. Alternativas y Estrategias* (págs. 66-98). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Espinoza, J. y. (1993). ESPINOZA, José y MARCEL, Mario. "Descentralización fiscal: el caso de Chile". *Serie Política Fiscal No 57. CEPAL. Santiago de Chile*, 42 - 58.
- Fals Borda, O. (1993). El reordenamiento territorial: itinerario de una idea. *Análisis Político No 20*, 90-98.
- Fals Borda, O. (1992). *Prefigurando el territorio nacional. Boletín de la comisión de ordenamiento territorial. 7*. Bogotá.
- Fals Borda, O. (1996). *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: IEPRI. TM Editores.
- Fals Borda, O. (1996). *Región e Historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: IEPRI y TM Editores.
- Federal, C. P. (1979). *Federalismo Moderno. Un proyecto de Constitución para Colombia*. Medellín: Servigráficas.
- Ferro, J. G. (2002). (2002). "El orden de la guerra. Las FARC EP: entre la organización y la política".. . Pág 18. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, CEJA.

- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Gestión Pública. Series CEPAL. No 12* , 140.
- Fisas, V. (2009). *Revista Anuario 2009 de Procesos de paz*. Recuperado el 4 de julio de 2010, de <http://escolapau.uab.es/img/programas/procesos/09anuarie.pdf>
- Fuente, C. L. (2008). Prólogo. En A. H. Becerra, *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). (23 de oct de 2008). *verdadabierta.com. paramilitares y conflicto armado en colombia*. Recuperado el 13 de nov de 2010, de <http://www.verdadabierta.com/la-historia/periodo4>
- Gutiérrez, F. (. (2007). *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Norma - IEPRI (UN).
- Hernández Becerra, A. (2008). *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Becerra, A. (2008). *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Terán, M. (1998). *Descentralización de la teoría a la ley*. Guayaquil: Universidad Católica .
- Hernández, P. (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación*. Bogotá: LEGIS.
- IGAC. (2008). Resena del pensamiento de Alberto Mendoza Morales . *Análisi Geográfico No 39* , 149 - 174.
- Jaramillo Martínez, G. A. (2003). Análisis desde la Región Surcolombiana del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En J. P. Gontard, *El futuro de la descentralización: experiencias de quince años y perspectivas* (págs. 161-175). Bogotá: Nomos S.A.
- Jiménez, C. (25 de nov de 2010). *alvarouribevelez.com/blog*. Recuperado el 20 de diciem de 2010, de <http://alvarouribevelez.com/blog.asp?artid=534>
- Massiris C., A. (16 de mayo de 2005). *Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Angel Arango del Banco de la República*. Recuperado

el 10 de sept de 2010, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>

- Nuevo Siglo. (12 de julio de 2007). *www.elnuevosiglo.com*. Recuperado el 28 de oct de 2010, de <http://www.elnuevosiglo.com.co/>
- Observatorio del programa de DH y DIH de la Presidencia de la República. Salas, Gabriel. *Mapas “ Focos y continuidad geografica de la intensidad de la confrontación armada en Colombia” 2002-2010*, para las FARC y el ELN en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/documents/2010/100908/Geograf%C3%ADa%20de%20la%20intensidad%20de%20la%20confrontaci%C3%B3n%201998%20-%20jun2010%20.pdf>
- Ocampo López, J. (1987). Las guerras civiles en Colombia. En J. y. Salvat, *Historia de Colombia. Tomo 6* (págs. 1357-1378). Bogotá: Salvat.
- Olano García, H. A. (2000). *Constitución Política de Colombia e historia constitucional*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- ONU. (6 de marzo de 2009). *www.ddhh-colombia.org*. Recuperado el 5 de diciem de 2010, de <http://www.ddhh-colombia.org/html/noticias%20ddhh/medidasfalsospositivos09032009.pdf>
- Ortegón, J. L. (2003). Regionalización y Constitución de 1991. En A. Becker, C. Chica, & M. E. Cárdenas, *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá: GTZ. FESCOL.
- Palacios, M. (Agosto de 2001). *Una radiografía de Colombia*. Recuperado el 25 de oct de 2010, de <http://www.letraslibres.com/index.php?art=6929>
- Palacios, M. (agosto de 2001). *www.letraslibres.com*. Recuperado el 28 de oct de 2010, de <http://www.letraslibres.com/index.php?art=6929>
- Palau, J. C. (15 de abr de 2009). *Razón Pública.org*. Recuperado el 10 de sep de 2010, de En http://eje21.com.co/index.php?option=com_content&task=view&id=15889&Itemid=1

- Paz, O. A. (nov de 2007). www.altocomisionadoparalapaz.gov.co. Recuperado el 28 de dic de 2010, de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/publicaciones/proceso%20de%20dialogo/NOV%2029-07%20CARTILLA%20FINAL-GOBIERNO-ELN_CONFESHAADICIONAL.pdf
- Pécaut, D. (2004). Hacia la desterritorialización de la guerra y de la resistencia a la guerra. En G. (. Montañez Gómez, *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (págs. 23-36). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pérez Herrero, P. (. (1991). *Región e Historia en México (1700-1850). Métodos de análisis regional*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ramírez del Valle, B. (s.f.). [elheraldo.com.co](http://www.elheraldo.com.co). Recuperado el 3 de nov de 2010, de http://www.elheraldo.com.co/ELHERALDO/BancoConocimiento/X/x6convocan_a_protesta_regional_al_estilo_de_los_antiguos_indigenas_caribe_-_copia/x6convocan_a_protesta_regional_al_estilo_de_los_antiguos_indigenas_caribe_-_copia.asp
- Restrepo Piedrahita, C. (1990). Desde la Constitución de 1886 hasta nuestros días. En J. y. Salvat, *Historia de Colombia, vol 7* (pág. 14431461). Bogotá: Salvat.
- Restrepo, D. (2004). De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *EURE. Vol. XXIX, No 89. Santiago de Chile* , 81-96.
- Revista de Planeación y Desarrollo. (Vol. VIII, No 24) Mayo - agosto, 1976
- Revista Semana. (1 de junio de 2007). www.semana.com. Recuperado el 28 de oct de 2010, de <http://www.semana.com/noticias-on-line/comienza-traslado-guerrilleros-chiquinquirá-para-excarcelación-masiva/104087.aspx>
- Revista EURE (Vol. XXIX, N° 89), pp. 81-96, Santiago de Chile, mayo 2004
- Rodríguez, L. (julio-diciembre. Revista No 70 de 2009). colombiainternacional.uniandes.edu.co. Recuperado el 10 de nov de 2010, de <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/484/1.php>

- Rodríguez, L. (1998). *Derecho Administrativo. General y colombiano*. Bogotá: TEMIS.
- Sagawe, T. (2005). Regiones para complementar los niveles subnacionales. 2005. Pág 25. En U. E. Colombia, *Colombia regional. Alternativas y estrategias* (págs. 17 - 28). Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer.
- Sánchez, F. y. (2006). Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002. En F. Gutiérrez, *Nuestra guerra sin nombre* (págs. 347-403). Bogotá: Norma.
- Santana, P. (28 de mayo de 2007). *alainet.org*. Recuperado el 28 de oct de 2010, de <http://alainet.org/active/17767&lang=es>
- Serie Reportes de Evaluación No 29. (28 de mayo de 2007). www.dnp.gov.co. Recuperado el 15 de sept de 2010, de www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Reportes_Evaluacion/Reporte_de_Evaluacion_No29.pdf
- Silva, R. (. (1994). *Territorios, regiones y acción colectiva: el caso del Bajo Cauca antioqueño*. Bogotá: CEREC.
- Soto, David. "La descentralización en Colombia: Centralismo o autonomía." En: Opera 2003-2004. Universidad Externado.
- Trujillo García, J. R. (2004). *Colombia regional. Alternativas y estrategias. Defectos de las propuestas regionales para Colombia* (págs. 196-203). Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer-Stiftung.
- Trujillo Muñoz, A. (2001). *El Estado y el Derecho*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Vargas Cuervo, G. (2006). Visión territorial de una Colombia político - ambiental . En L. C. Jiménez Reyes, *Región, espacio y territorio en Colombia* (págs. 293 - 336). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Velásquez, F. "El ordenamiento territorial: promesa incumplida". En: Revista Foro Nº 46. Diciembre 2002-Enero 2003.
- Velásquez, F. (Diciembre 2002 - Enero 2003). El ordenamiento territorial: promesa incumplida. *Foro No 46* .

- Velásquez, F. (11 de mayo de 2009). *www.razonpublica.com*. Recuperado el 4 de nov de 2010, de http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=418:la-descentralizaci-sus-enemigos&catid=22:regiones&Itemid=31
- Vidal Perdomo, J. (2001). Región y Constitución. *Pensamiento Jurídico, No 14. Universidad Nacional de Colombia*, 118-132.
- Vulcano. (13 de 6 de 2008). *vulcano.wordpress*. Recuperado el 10 de 12 de 2010, de <http://vulcano.wordpress.com/tag/hugo-chavez/page/2/>
- *www.elespectador.com*. (27 de oct de 2008). Recuperado el 6 de nov de 2010, de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo86352-ley-desaparecerian-cerca-de-300-municipios>
- Zuluaga Nieto, J. (2001). *Colombia: conflicto social, guerra prolongada, negociación de paz incierta*. Buenos Aires: OSAL, No 5.