

Política pública endógena de ordenamiento territorial en las zonas de reserva campesina: narrativas, contranarrativas y metanarrativas

Julián Camilo Barreto García*

Resumen: El objetivo de esta propuesta, obedece a establecer los alcances y limitaciones de una política pública de ordenamiento territorial en el contexto de conflicto interno, tomando como objeto de estudio las formas de autogobierno asumidas por la Asociación de Campesinos del Valle del Río Cimitarra ACVC. El resultado de este estudio tiene la función de proponer recomendaciones de políticas públicas en ordenamiento territorial, que favorezcan las formas de autogobierno de bienes comunes en un contexto de conflicto interno.

Abstract: The objective of this proposal, has as purpose to established the possibilities and limitations of a territorial order public policy within an intern conflict, the forms of self-government assumed by the peasant Farmers Asociation of Valle del Río Cimitarra ACVC are the base of the study. The purpose of the study is to provide recommendations about the territorial order public policy, to support the self-government of common wealth under intern conflict conditions.

Palabras clave: Política pública, ordenamiento territorial, instituciones, conflicto interno, gobierno de bienes comunes, zonas de reserva campesina, planes de desarrollo.

Keywords: Public policy, territorial order, institutions, intern conflict, government commons, peasant reserve zones, development plans

Introducción

Los recursos naturales son quizás el bien máspreciado de la humanidad, pero a nivel global el acceso a estos es limitado y ello genera conflictos¹ de toda índole en función de

su uso, apropiación y dominio². En Colombia, los recursos naturales abundan en todo el territorio nacional³, pero la ausencia de presencia institucional en el territorio causa diversos conflictos, –entre otras razones–,

* Administrador público ESAP, especialista en análisis de políticas públicas y magister en políticas públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Docente catedrático asignatura política económica y social facultad de pregrado ESAP Bogotá. E-mail: camilobarreto13@gmail.com. Dirección: Carrera 2 No 16ª-38 Torre 2 Apartamento 204 (Bogotá). El documento es resultado del trabajo de grado por la cual obtuvo el autor el título de magister en políticas públicas de la Universidad Nacional, el documento recibió la distinción meritoria bajo el título “Política pública de ordenamiento territorial en Colombia: conflicto interno y gobierno de los bienes comunes” en el año 2013.

¹ En esta propuesta abordaremos el “conflicto interno” en función del conflicto armado, concentración de la tierra y conflicto ambiental.

² Según el Banco Mundial (2011), más de 1.500 millones de personas viven en países afectados por conflictos violentos. En Colombia, en el año 2003, los indígenas U’wa, llegaron al extremo de amenazar con suicidio masivo si los despojaban del territorio en donde se pretendía explotar petróleo en límites de los departamentos de Boyacá y Arauca. (El tiempo, 1998).

³ “Colombia tiene una superficie de 2.070.408 km² de los cuales 1.141.748 km² son área terrestre y 928.660 km² marítima”. (DNP, 2001, p. 32). Según el reciente fallo del Tribunal Internacional de la Haya de noviembre de 2012, se dice que Colombia perdió alrededor de 100.000 Km² equivalente al 10,7% de todo el territorio marino (El Tiempo, 25 de agosto de 2013). Es el país del mundo con mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado, con un total de 3.357 especies de peces, anfibios, reptiles, aves, mamíferos y cerca de 41.000 especies de plantas. (Presidencia de la República de Colombia, Instituto Alexander Von Humboldt)

por la dispersa distribución espacial de la población y las asimetrías de integración de corredores económicos entre las regiones (Palacio, 2002; Serje, 2005).

Según el artículo primero, numeral segundo de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial en Colombia tiene como objetivo establecer el “uso equitativo y racional del suelo y la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural”, pero la puesta en marcha de este objetivo por parte del Estado, presenta inconvenientes de tipo institucional, entre los cuales se encuentra el reconocimiento del conflicto interno⁴ sumado a aspectos de índole administrativo, técnico y financiero⁵.

El conflicto interno en la política pública de ordenamiento territorial, parece ser una variable no tomada en cuenta, lo cual ocasiona que la formulación de las acciones tratadas por las instituciones gubernamentales, no tengan los impactos esperados en la implementación de los objetivos propuestos con los dispositivos normativos constitucionales y legales⁶, lo cual denota un síntoma de fra-

gilidad institucional. Frente a esta debilidad del Estado llaman la atención las siguientes consecuencias:

Conflicto interno: La ocupación del territorio por parte de grupos armados ilegales y el despojo de tierras a campesinos por parte de grandes terratenientes y narcotraficantes, lo cual genera conflictos por el uso del suelo. A este conflicto se suman las operaciones de empresas mineras que contaminan suelos y aguas.

Gobierno de bienes comunes: Las Juntas de acción comunal, asociaciones de campesinos, cooperativas, comités pesqueros y demás tipos de organizaciones campesinas, desarrollan planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial frente al uso y ocupación del territorio.

Una primera consecuencia, es el conflicto interno generado por la ocupación del territorio en cuanto el uso y aprovechamiento del suelo que no ha tenido la suficiente capacidad de respuesta por parte del Estado colombiano⁷. Es común ver en los medios de

⁴ En el transito del proyecto de ley de víctimas en el Congreso de la República se desarrollaron diversas discusiones de tipo político en torno al reconocimiento del conflicto interno, principalmente por el argumento jurídico del posible reconocimiento del status político de los grupos armados ilegales, en donde el eje crítico giró en torno a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC. (El Tiempo, 2011).

⁵ Arreglos institucionales normativos limitaron el gasto de las entidades territoriales y con ello la reducción del aparato burocrático en estas, lo cual ha causado algunos traumas administrativos al adecuarse las organizaciones a la función pública con personal reducido. Se pueden consultar el asunto de cada norma en la tabla anexo normativas al final del documento, como lo son la Ley 550 de 1999, Ley 617 del 2000, Ley 715 de 2001, La Ley 1176 de 2007.

⁶ Artículos 287, 288, 307, 319, 329 de la Constitución Política de 1991, Ley 99 de 1993, Ley 152 de 1994, Ley 388 de 1997, Ley 489 de 1998, Ley 617 de 2000, Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007, Ley 1454 de 2011 y Acto legislativo 05 de 2011. Los asuntos de las normas se pueden consultar en el anexo tabla normativa.

⁷ El Estado colombiano en el tema de ordenamiento territorial ha formulado e implementado reformas agrarias en función de redistribuir la concentración de la tierra, pero sus resultados no han sido los mejores. Citando a Ibañez (2011), Alfonso López Pumarejo realizó la primera reforma agraria con la Ley 200 de 1936 para la distribución de territorios baldíos, estableciendo requisitos para la expulsión de arrendatarios, con lo cual pretendía protegerlos, pero una causa inesperada de esta política fue mayor concentración y empoderamiento de los terratenientes al ser los mayores beneficiarios de subsidios y asistencia técnica. La segunda reforma agraria la realizó Carlos Lleras en 1961 con la Ley 135 y consistió en asignación de terrenos baldíos, sin mucho éxito debido a que la expropiación de tierras fue muy reducida, por lo que se reversó en 1962 con el denominado “Pacto de Chicoral”. La tercera reforma agraria se realizó en 1994 por impulso de un programa internacional del Banco Mundial con base a vinculación al mercado, pero el alcance de las medidas adoptadas fueron muy limitadas o de bajo impacto. Actualmente se desarrollan propuestas de arreglos institucionales normativos a través de la propuesta de desarrollo agrario con enfoque territorial de la mesa de conversación de La Habana, entre el Gobierno Nacional y las FARC.

comunicación noticias relacionadas con el desplazamiento forzado, debido al conflicto armado y otras formas, como la concentración de tierras y manifestaciones de comunidades ante la realización de actividades industriales o empresariales que ponen en riesgo el medio ambiente⁸.

La segunda consecuencia se presenta cuando el gobierno de bienes comunes afianza la autonomía local pero de manera limitada, ya que el reconocimiento institucional no es completo, en el sentido de no apoyar ampliamente las formas de autogobierno y autonomía de las entidades territoriales, como lo promueve la carta constitucional, objeto de discusión en la propuesta de este documento.

La no presencia estatal sobre el “territorio nacional” (Serje, 2005) ha causado falta de respuestas a las demandas sociales y la ocupación del territorio por parte de grupos armados ilegales, lo que se denomina “fragilidad institucional” (Medellín, 2004), motivando a comunidades a organizarse en forma de autogobierno (Ostrom, 2000, 2005), para tratar de generar un desarrollo autónomo de las políticas públicas impartidas en el orden nacional.

El objetivo de esta propuesta, obedece a establecer los alcances y limitaciones de una política pública⁹ de ordenamiento territorial en el contexto de conflicto interno, tomando como objeto de estudio las formas de autogobierno asumidas por la Asociación

de Campesinos del Valle del Río Cimitarra ACVC¹⁰. El resultado de este estudio, tiene la función de proponer recomendaciones de políticas públicas en ordenamiento territorial, que favorezcan las formas de autogobierno de bienes comunes en un contexto de conflicto interno.

Este artículo es resultado del trabajo de grado de maestría en políticas públicas titulado “Política pública de ordenamiento territorial en Colombia: conflicto interno y gobierno de los bienes comunes”, del cual se abordarán las formas de autogobierno de la ACVC en el contexto del ordenamiento territorial, bajo el marco conceptual de Elinor Ostrom, en los cuales se describe una política pública de ordenamiento territorial de carácter endógeno.

1. Narrativa hegemónica de la política pública de ordenamiento territorial en Colombia

Institucionalmente, el ordenamiento territorial colombiano se puede interpretar narrativamente. Para no entrar en profundos recovecos históricos institucionales, nos situaremos espaciotemporalmente en un breve contexto del desarrollo histórico y normativo del ordenamiento territorial colombiano, a partir de la Constitución Política de 1991, sin dejar de lado un breve contexto histórico republicano.

Se aborda la “narrativa” como metodología de análisis de la política pública diseñada

⁸ Según Ibañez (2011), la época de violencia de los años 50 generó la expulsión de legítimos propietarios de tierras y la apropiación de al menos 393.000 hectáreas en manos de terceros, similar al despojo desarrollado a partir del año 2000 por grupos paramilitares.

⁹ Una política pública designa según Roth (2002) “un conjunto conformado por uno a varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p.27).

¹⁰ La ACVC está constituida como una Zona de Reserva Campesina, bajo el modelo de propiedad colectiva del territorio, otorgado por la Ley 160 de 1994 “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras”.

por Roe (1994), en primer lugar para contrastar la narrativa hegemónica en ordenamiento territorial del nivel nacional (centro), y la contranarrativa del nivel territorial (periferia). En la narrativa se pretende establecer la “definición de la historia, identificación de la narrativa política y construcción de la controversia” (Roth, pag.320, 2010), en función de comprender desde los actores el “guión” (Roth, , pag.86, 2008) por el cual se desenlaza el ordenamiento territorial colombiano. En segundo lugar, la comparación de las narrativas establece la “metanarrativa” para reformular “el problema de la política y hacerla más susceptible a los análisis de políticas convencionales con las herramientas de metanarrativa, de la microeconomía, el análisis legal, la estadística, la teoría organizacional, y/o la gestión pública (Roe, pag. 155, 1994)¹¹.

El conflicto entre centralismo y federalismo como forma de gobierno fue un conflicto constante por el dominio y ejercicio del poder territorial¹². En síntesis, encontramos en la primera mitad del siglo XIX un modelo centralista y federalista que transitó a la segunda mitad del siglo XIX en modelo regional-municipal de tipo descentralizado. El movimiento pendular entre centralización y descentralización dio paso a la triangulación entre la centralización política y

descentralización administrativa (Robledo, 2009), por medio de la Constitución Política de 1886.

En el siglo XX, el Acto legislativo 01 de 1905 dio paso a la conformación de 34 departamentos, 95 provincias, un distrito capital y un territorio intendencial. Al poco tiempo, la Ley 05 de 1909 definió 10 departamentos y 5 territorios como entidades bajo la administración directa del gobierno central. El Acto legislativo 03 de 1910 aumentó en 15 los departamentos y estableció la figura de 7 comisarías especiales, divisiones provinciales, municipios o distritos municipales, cuando se institucionalizó el departamento dentro de la escala territorial (Robledo, 2009).

El Acto legislativo 01 de 1936, da paso a la desaparición de las provincias para convertirse en intendencias y comisarías¹³. El Acto Legislativo 01 de 1945 estableció la figura de intendencias, comisarías, departamentos, municipios o distritos municipales, y Bogotá como distrito especial. Allí se considera inviable el esquema anterior de intendencias y se pasa a la municipalización y creación de distritos para el caso de Bogotá. En 1968 se les da tratamiento especial a las áreas metropolitanas, se sistematiza la categorización municipal, se crean las Juntas Administrado-

¹¹ La narrativa se abordará en el capítulo séptimo, mientras que la contranarrativa en el capítulo octavo y la metanarrativa en el noveno y décimo respectivamente.

¹² La disputa entre centralismo y federalismo originó muchos conflictos, incluso se afirmaba que la presunta disputa entre Bolívar y Santander partía del hecho que el primero se orientaba al tipo de gobierno centralista mientras que el segundo le apuntaba al federalismo. Autonomía es sinónimo de federalismo; en Colombia en la constitución de estados federales autónomos, periodo 1853-1886, se generó un conflicto armado debido a que cada federación desarrollaba sus propias leyes sujetas al bloque constitucional de integración federal, pero los desequilibrios en la relación centro-periferia fueron causal de la Guerra de los Supremos. Según Vélez (2000), esta guerra inició con batallas entre estados federales y territorios que querían conformarse bajo esta figura. La guerra inició en mayo de 1839 y finalizó en febrero de 1842. El conflicto surgió cuando territorios anexas a Bogotá querían independizarse y transformarse en estados federales para obtener mayor manejo del poder territorial.

¹³ Allí desaparece la figura de provincia. La provincia venía siendo una entidad territorial definida desde la colonia española, e incluso hoy día existen provincias definidas en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Santander y Nariño. Esta entidad territorial es herencia española como imaginario de aglutinamiento de la sumatoria de municipios en los cuales hay un polo de desarrollo conocido como capital provincial, pero jurídicamente la figura de provincia no está reconocida hoy día, a pesar de que la Constitución Política y la Ley 1454 de 2011 establece dentro de las normas la posibilidad de crear esta entidad territorial.

ras Locales (JAL) y el situado fiscal para la asignación de recursos, hoy llamado sistema nacional de participaciones (Ley 715 de 2001).

En el año de 1986, se abre paso a la descentralización política por medio de la elección popular de mandatarios locales y el uso del mecanismo de consulta popular, hoy reglamentado en la Ley 134 de 1994, que abre la posibilidad de restitución de mandatarios locales, referendo, consulta previa y cabildo abierto.

Cinco años más tarde se promulga la Constitución Política de 1991, que profundiza el principio de descentralización y ratifica la conformación de departamentos, distritos, municipios, entidades territoriales indígenas, con la creación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)¹⁴. Se deja abierta la posibilidad de otorgar el carácter de provincia a la unión de dos o más municipios, y el concepto de región, con la unión de dos o más departamentos. Adicionalmente, se establece la figura de integración, como las áreas metropolitanas, asociación de entidades territoriales, provincias y regiones administrativas y de planificación, zonas de integración

fronteriza y áreas de desarrollo territorial. Actualmente están constituidos 32 departamentos, 1102 municipios, 4 distritos y las entidades territoriales indígenas (632 resguardos)¹⁵.

El 19 de noviembre de 2012 hace mención a la fragilidad institucional, fecha memorable para la diplomacia Colombiana y su clase dirigente. En litigio con Nicaragua, la Corte Internacional de Justicia entregó a nuestros vecinos territoriales alrededor de 75.000 kilómetros cuadrados del mar Caribe, correspondientes al archipiélago de San Andrés.

Si bien la sentencia confirmó la soberanía de Colombia sobre las islas y cayos del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que incluyen los cayos de Albuquerque, Este Sudeste, Roncador, Serrana, Quitasueño, Serranilla y Bajonuevo, el Tribunal anunció que ahora corresponden a Nicaragua extensas zonas de las aguas que rodean los cayos de Quitasueño y Serrana¹⁶

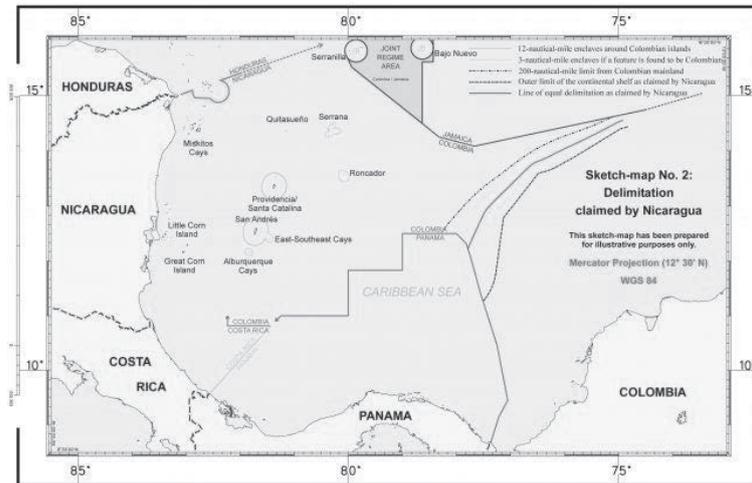
En el mapa a continuación se georeferencia la decisión tomada por el tribunal (Haya, pag.40, 2012):

¹⁴ La Ley 1454 de 2011 proclama como objeto brindar un marco jurídico para el desarrollo de la actividad legislativa sobre ordenamiento territorial. Por otro lado, dicta las normas orgánicas al respecto y establece los principios rectores y definición de competencias en ordenamiento territorial en busca de dirimir los conflictos entre los niveles de administración pública del orden nacional o territorial. La ley se limita a vincular la asociatividad de entidades territoriales en función económica. Se esperaba que la LOOT estableciera directamente la creación de provincias, regiones y las entidades territoriales indígenas, pero no fue abordado en su articulado. En palabras de Santos (2010) "Las regiones que estableció la Constitución para promover el desarrollo económico y social, ¡SERÁN UNA REALIDAD!" (p.), desde luego por las razones expuestas este principio no se estableció taxativamente.

¹⁵ Esta cifra de resguardos según Porras (2003), ya que entidades territoriales indígenas constituidas completamente como tales no son aún reconocidas en el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual ha dado paso a la vulneración de los derechos de comunidades indígenas sobre el territorio.

¹⁶ http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/12/121213_americalatina_diferendos_ante_la_cij_bd.shtml

Mapa No. 3 Límites marítimos de Colombia con Nicaragua



En la franja superior central en color lila están los cayos Serranilla y Bajonuevo, mientras que Serrana y Quitasueño aparecen más abajo junto a los demás cayos. La controversia del litigio radica en que aún los límites territoriales se piensan en la *res extensa cartesiana*, en donde los trazos arbitrarios definen las fronteras y sus metodologías positivistas no dan cabida a la realidad cambiante del espacio-tiempo. Aquí la discusión es inde-

pendiente del ejercicio de soberanía, entonces nos preguntamos, ¿qué tan legítimo es el ejercicio de soberanía de un Estado cuando la presencia institucional no ha existido o es limitada? A continuación se relaciona el actual mapa territorial de Colombia, en donde las líneas azules claras definen el límite del mar territorial y las líneas blancas los límites territoriales con los países vecinos.

Mapa No. 4 Mapa territorial de Colombia¹⁷



17 Fuente: <http://geoportal.igac.gov.co/ssig12.0/visor/galeria.req?mapald=7>. Con modificaciones hechas por el autor.

A propósito, actualmente en la mesa de conversaciones de La Habana, Cuba, entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, se propuso en el punto uno de la agenda¹⁸ “política de desarrollo agrario integral”, en el numeral primero la protección de las zonas de reserva campesina (ZRC). En las primeras reacciones a la propuesta, se acuñó el término de “republicuetas independientes” por parte del Ministro de Agricultura y Desarrollo Sostenible, término sostenido por agrupaciones como el caso de FEDEGAN, con su representante José Félix Lafaurie, como “Una especie de “paraestado”, con privilegios y protecciones excepcionales... En total, el 33 % del universo agropecuario, en donde las instituciones cívicas, militares y judiciales no podrían hacer presencia”¹⁹, de allí nos preguntamos: ¿acaso en La Habana se va a establecer un nuevo orden territorial para Colombia?, ¿las ZRC que contempla la Ley 160 son lo mismo que repúblicas independientes?

Como vemos, la implementación de la política pública en ordenamiento territorial debe sortear grandes retos de integración territorial para limitar y reducir las asimetrías territoriales y permitir el desarrollo de políticas autónomas para las entidades territoriales de acuerdo con las realidades locales. Frente a esto, la autonomía versus la unidad nacional en términos de política pública, ha generado conflictos en asignación de competencias entre los niveles de las entidades territoriales y más aún, con el nivel nacional de la administración pública, lo que en parte establece síntomas de fragilidad institucional (Medellín, 2004).

La Constitución Política de 1991, señala en su artículo primero con respecto a la agen-

da de ordenamiento territorial, el modelo de descentralización, pero se contradujo al crear un Estado unitario, sinónimo de centralización, mientras que la autonomía de las entidades territoriales va en vía de la descentralización (Robledo, 2008, 2006), alentando la fragilidad institucional en la asignación de competencias, tema que desea solucionar la Ley 1454 y los estatutos de régimen municipal y departamental.

El modelo de Estado unitario en términos de centralización política, fiscal y administrativa, estableció arreglos institucionales normativos desde el año 2000 al 2007, a raíz de la crisis financiera y fiscal del Estado colombiano, para cimentar un modelo más centralizado en busca de la formulación y diseño de políticas públicas y de control eficaces, para evaluar el nivel central de la administración pública nacional, a la implementación de medidas en las entidades territoriales.

En primer lugar, se forjaron cambios en descentralización y en lo fiscal, referente al tránsito entre situado fiscal y sistema general de participaciones, reformas que limitaron en parte el aumento de la asignación de recursos de la nación a las entidades territoriales, junto a la reforma política de la reelección inmediata de Presidente de la República, lo cual limitó en parte la descentralización en lo político, pues concentró mayor poder en el gobierno nacional, junto a la mayor incidencia de lo nacional en lo administrativo, al concentrar mayores recursos y poder en la toma de decisiones de política pública, discusión abordada en el capítulo siguiente.

La Ley 617 de 2000 de Categorización Municipal y la Ley 715 de 2001 del Sistema General de Participaciones, establecieron

¹⁸ Se puede consultar la agenda en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

¹⁹ http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/%E2%80%9C/%E2%80%9Crepubliquetas%E2%80%9D_independientes/%E2%80%9Crepubliquetas%E2%80%9D_independientes.asp

mecanismos administrativos para centralizar las acciones del gobierno nacional sobre las autoridades territoriales, a través de la destinación de recursos públicos territoriales. Este modelo se profundizó con los arreglos institucionales de corte fiscal en la Ley 1176 y el acto legislativo 04 de 2007, abriendo paso a la centralización fiscal, delegando al DNP el ajuste a la destinación y uso de los recursos del SGP.

La implementación de la política pública en ordenamiento territorial no se queda solo en el componente pendular de centralización y descentralización (Fals Borda, 1996) que ha caracterizado la historia y la forma de gobierno en Colombia, sino que también contiene elementos de intervención del territorio, como lo es la Ley 154 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, que instaura los lineamientos de los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial, obligando incluir el componente ambiental, ya reforzado con la creación de la Ley 99 de 1993,

Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

En la planeación del medio ambiente, las anteriores normativas dan paso a que se creen y definan las autoridades ambientales a nivel nacional y territorial, que en lo nacional son las autoridades del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las autoridades ambientales de grandes centros urbanos (con población mayor a un millón de habitantes) y a nivel territorial, los departamentos, municipios y las entidades territoriales indígenas, (así no estén reconocidas en el institucionalismo normativo, estas funcionan institucionalmente a través de los res-

guardos). Esta normativa permitió dotar de institucionalidad administrativa, investigativa y de dispositivos normativos de política pública la materia ambiental en Colombia, a pesar de contar con algunas deficiencias, que serán señaladas en el siguiente capítulo.

En materia ambiental y urbanística de ordenamiento territorial, fue creada la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones” . Allí se establecen los lineamientos bajo los cuales se instaura la política ambiental-urbanística en cuanto uso y aprovechamiento del suelo, mediante la aplicación de planes, programas y proyectos a nivel territorial. Además, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), dependiendo del tamaño de la entidad territorial, deben incluir la clasificación del suelo, actuación urbanística, desarrollo y construcción prioritaria, adquisición de inmuebles y enajenación de estos, expropiación administrativa, participación en plusvalías, viviendas de interés social, licencias y sanciones urbanísticas y demás.

La Ley busca que mediante los POT, se garanticen políticas y estrategias de planificación y gestión de mediano y largo plazo, para asegurar mayor calidad urbanística y lograr ciudades habitables y competitivas, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, complementando la planificación económica y social con la dimensión territorial (Porras, 2003, p 34).

En la implementación, cabe destacar que el artículo 286 de la Constitución Política determina: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley” . La Ley 1454, aprobada en el año 2011, dejó pendiente la creación de las entidades territoriales “regiones y provincias”; se espera-

ba definir el arreglo institucional normativo presente, sin mencionar el limbo en el cual se encuentra la definición de las entidades territoriales indígenas.

Finalmente cabe mencionar que, además de la institucionalidad estatal del ordenamiento territorial, existen institucionalidades ambientales no estatales como las realizadas por comunidades organizadas, campesinos, indígenas y ONG'S. A partir de allí damos paso a vincular la contranarrativa del ordenamiento territorial colombiano, en el cual la institucionalidad no estatal en ordenamiento territorial tiene mucho que ver, tal y como lo desarrollaremos a continuación.

2. Contranarrativa del ordenamiento territorial colombiano

Se abordó en el capítulo anterior la narrativa institucional de la política pública de ordenamiento territorial. En este capítulo vinculamos la contranarrativa para contrastar el discurso y las ideas hegemónicas del ordenamiento territorial. Partimos de la premisa que el ordenamiento territorial del nivel nacional (centro), en contraste con una de las contranarrativas del nivel territorial (periferia)²⁰, presenta desajustes,

desequilibrios, inequidades y asimetrías en la puesta en marcha de los momentos de política pública²¹. En este capítulo se trata de darle “definición de la historia, identificación de la narrativa política y construcción de la controversia” (Roth, p.320 2010,) entre las narrativas para poder así construir la “metanarrativa” y reformular el problema de la política pública.

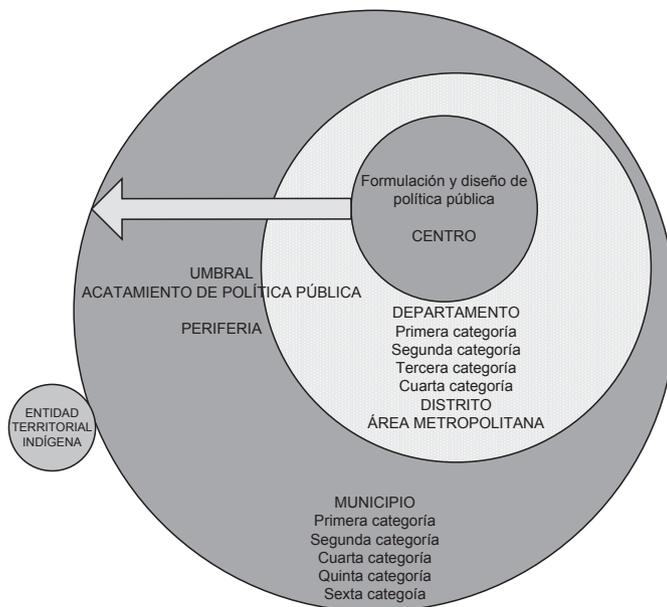
Vamos a tratar de comprender desde los actores el “guión” (Roth, pag .86 2008) o la comparación entre las narrativas propuestas en el ejercicio de análisis de la política pública en ordenamiento territorial colombiano. A partir de la narrativa hegemónica o institucional estatal de política pública en ordenamiento territorial, se construye la institucionalidad presente en la política pública en ordenamiento territorial, fundamentada en políticas hegemónicas de corte *top down*, en las cuales quien formula y diseña la política es directamente la alta gerencia administrativa pública localizada en el nivel nacional (centro), mientras que el nivel territorial (periferia) acata en cierto sentido²² las medidas establecidas en el sistema normativo, tal como se ilustra en la siguiente gráfica:

²⁰ La centralidad del poder emerge del régimen político adoptado como forma de gobierno, “la importancia del régimen político radica, entonces, en que es el ordenamiento el que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio de gobierno y con él, la estructuración de las políticas públicas. El régimen establece los distintos niveles de decisión, organización y operación estatal, al momento en que especifica la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal” (Medellín, 2004, p.14). Para entender el concepto de régimen político, “Duverger plantea, de otra parte, que el término régimen político...designa un conjunto completo de instituciones más o menos coordinadas y articuladas, que se refiere a la vez al fundamento del poder, a la elección de los gobernantes, a su estructura y a su limitación” (Vargas, 1999, p.17).

²¹ Los momentos de política pública, a diferencia de los ciclos de política pública, según Vargas (1999), se interpretan por el tránsito entre los momentos, más no por la linealidad consecutiva de una fase agotada a continuidad al desarrollo de otra. Se definen los momentos como las fases de la política pública teniendo en cuenta la salvedad mencionada anteriormente como la definición del problema, formulación de soluciones, etc.

²² En cierto sentido, puesto que en la periferia no se acatan todas las medidas propuestas e impuestas desde el centro, tal problema se interpreta como renuencia al cambio, a la ejecución de órdenes, o simplemente no existe institucionalidad presente en el territorio para llevar a cabo las iniciativas.

Gráfica No 2 Relaciones centro- periferia en el ordenamiento territorial colombiano ²³



Cuanto más lejana la relación centro-periferia, el acatamiento de la política pública se hace más difícil, dado que la cadena de comunicación se complejiza y se define como umbral. Entre el centro y la periferia se encuentran niveles de ordenamiento territorial en las entidades. Primero se establecen los departamentos por categorías²⁴, los distritos y áreas metropolitanas. Estas entidades territoriales poseen la capacidad técnica y administrativa para vincular las normas tendientes al ordenamiento territorial. En el siguiente umbral, aparecen en la periferia los municipios por categorías, siendo la última categoría (la sexta) la más alejada del umbral de política pública²⁵. En el umbral se espera la implementación de las directrices de política pública establecidas por el centro, lo cual limita el margen de maniobra

para el desarrollo de iniciativas propias, y lo más complejo, que las entidades territoriales indígenas, por su concepción propia del territorio, no logran vincularse al contexto occidental capitalista en la relación de hombre-territorio dentro del sistema medioambiental y ni siquiera en el reconocimiento jurídico completo.

Este capítulo de contranarrativa nos abre un camino para establecer el contexto del ordenamiento territorial en el marco del conflicto interno, porque denota fragilidad institucional del Estado en la implementación de la política pública. La contranarrativa permite en el capítulo siguiente, la vinculación acerca de las formas de autogobierno en el caso de la ACVC, la cual estructura elementos de política pública de ordenamiento territorial

²³ Diseño del autor.

²⁴ Se establecen las categorías de los departamentos y municipios por el número de habitantes de la entidad territorial y los ingresos corrientes de libre destinación o ingresos propios. La categorización está reglamentada por la Ley 617 de 2000.

²⁵ Cabe aclarar que los distritos y municipios están fuera de las seis categorías y forman la categoría especial, bajo el criterio de ocupar dentro de su territorio más de 500.000 habitantes y tener ingresos corrientes de libre destinación superiores a los 400.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, según el artículo sexto de la Ley 617.

de carácter endógeno, hipótesis documental que pretendemos enlazar poco a poco a los argumentos en su contexto. A continuación abordaremos la fragilidad institucional presente en el Valle del Rio Cimitarra.

El autogobierno como expresión de ordenamiento territorial

En el contenido de este capítulo se pretende establecer, en forma concreta, los alcances y limitaciones de una política pública de ordenamiento territorial surgida del ejercicio de la administración de bienes comunes. Para ello, ya hemos realizado un acercamiento con la ACVC como comunidad organizada en el contexto del conflicto interno del Valle del Rio Cimitarra, en donde la presencia institucional del Estado colombiano es baja, poniendo de paralelo la narrativa hegemónica y la contranarrativa de la política pública en la metodología de Roe.

Hasta el momento este documento establece un análisis de la capacidad de respuesta de la política pública oficial en ordenamiento territorial en el Valle del Rio Cimitarra. Por otra parte, se describe la forma de autogobierno de la ACVC en el contexto del conflicto interno, pero aún hace falta profundizar conceptos, componentes y elementos del autogobierno. El propósito es analizar la efectividad del autogobierno de la ACVC en el ordenamiento territorial, dentro del contexto del conflicto interno.

Vinculamos la efectividad de las formas de autogobierno a la metodología de Análisis de Desarrollo Institucional, IAD, de Ostrom (2000, 2005). Frente a esta, partimos de la definición de las instituciones, las cuales “son los medios (o prescripciones) usados por los seres humanos para organizar todas las formas de interacción estructuradas, incluyendo aquellas inscritas en la familia, vecindarios, mercados, empresas, ligas deportivas, iglesias, asociaciones privadas y

gobiernos en todas las escalas (Ostrom, , pag.3 2005)”. Para esto nos ubicamos en la ACVC, quien estructura la interacción de campesinos en la ZRC del Valle del Rio Cimitarra.

De la Investigación del Desarrollo Institucional nos interesa conocer cómo funciona la institución de la ACVC, cómo han sido los cambios a través del tiempo, la actuación de los asociados, los tipos de reglas usadas para regular el acceso y el uso de los recursos comunes, además de analizar cómo la ACVC logra “encontrar la manera de limitar el uso de recursos naturales para asegurar su viabilidad económica a largo plazo” (Ostrom, pag. 25 2000).

Anteriormente habíamos mencionado la tragedia de los bienes comunes de Hardin, que dice: los recursos renovables son sobreexplotados cuando son de uso público común; cada persona dentro del pensamiento individual, pretende sacar el mayor provecho del recurso. Para ello citamos a Aristóteles: “lo que es común para la mayoría es el hecho objeto del menor cuidado”. Todo el mundo piensa principalmente en sí mismo, raras veces en el interés común” (Ostrom, pag.27 2000). De allí surgen dos tesis, la primera, qué Estado debería controlar la mayoría de los recursos naturales para evitar su destrucción. La tesis estatal se rompe con la fragilidad institucional en la contranarrativa de política pública, en donde los recursos se ven sobreexplotados, como el caso de las tierras destinadas a cultivos ilícitos posteriormente fumigados por glifosato.

La segunda tesis afirma que privatizar resolvería la tragedia de los comunes, pero es evidente que eso no funciona, de lo contrario no se generaría la segunda problemática en el Valle del Río Cimitarra, referente a la gran minería y cultivos de palma que desafortunadamente están generando impactos ambientales negativos.

Frente a las dos tesis anteriores aparecen “instituciones que no se parecen ni al Estado ni al mercado para regular algunos sistemas de recursos con grados razonables de éxito durante largos periodos” (Ostrom, , pag.26, 2000). Objeto de análisis es el caso particular de la ACVC, por ejemplo con proyectos de regulación de la pesca, tala de árboles y cría de búfalos, para ver si cumplen o no estas condiciones, tal como lo establece nuestra pregunta de investigación: ¿A la luz de las condiciones del autogobierno señaladas por Ostrom, en qué medida la ACVC logra cumplir con estas para realizar el autogobierno de los bienes comunes?

En este contexto, la ACVC busca romper la llamada “vía única” que afirma que “evitar la tragedia de los comunes en los recursos naturales y la vida silvestre es poner fin al sistema de propiedad común y crear uno de los derechos de propiedad privada” (Ostrom, pag.40 2000), y la vía estatal que propende por centralizar la toma de decisiones sobre el uso y apropiación del territorio. En conclusión, la ACVC busca que por medio del reconocimiento de la ZRC del Valle Cimitarra, se pueda utilizar la propiedad, no en forma privada ni estatal, sino en forma comunal, la cual da paso a la constitución de formas de autogobierno de RUC. A continuación se explica la constitución y funcionamiento de las ZRC.

Análisis del autogobierno

Se podría afirmar que la ACVC, bajo la metodología de Ostrom, cumpliría las condiciones de autogobierno en el ordenamiento territorial y el contexto del conflicto interno, ya que como evidenciamos y argumentamos, se encuentran elementos de una política pública de ordenamiento territorial de carácter endógeno, rescatando el uso sostenible del medio ambiente, logrado en parte por los requisitos que debe cumplir para el reconocimiento de ZRC.

Se puede afirmar también, que si no existiese el conflicto interno y la fragilidad institucional, la ACVC, como actor de autogobierno en el ordenamiento territorial, posiblemente no existiría, o se hubiese desarrollado una muy distinta de la que por medio de este documento se trata de describir.

La pregunta orientadora es, ¿A la luz de las condiciones del autogobierno señaladas por Ostrom, en qué medida la ACVC logra cumplir con estas, para realizar el autogobierno de los bienes comunes? Podemos decir que cumple con ellas.

Cuando verificamos la gobernanza de las instituciones policéntricas encontramos que no existen cambios exógenos rápidos y repentinos en la organización (cumple), “pueden adaptarse a cambios lentos en una o varias variables si se les provee la suficiente información sobre las consecuencias de dichos cambios para la sostenibilidad del recurso o su administración en el largo plazo”. Este hecho se verifica con los ciclos de caza y pesca mencionados. En lo referente a fallas en la transmisión de los principios de gobernabilidad efectiva de las instituciones de una comunidad (cumple). Los cambios culturales generacionales son lentos y los conocimientos y saberes se transmiten de generación en generación, ya que la vocación es agrícola, pesquera y minera en la región.

En los programas basados en modelos mentales y un acceso fácil a fondos externos (cumple), y fuera de tener cooperación internacional, los canales de financiación no se soportan en cambios de esquemas de pensamiento hegemónicos, y en referencia a la corrupción y búsqueda de rentas (cumple), ya que la financiación va destinada comunitariamente y es mínimo el espacio de corrupción. En carencia de instituciones de soporte a gran escala (no cumple), es ausente el soporte de instituciones fuera de algunos recursos de cooperación internacional, a pe-

ser de ser reconocido como comunidad de paz, ha tenido muchos enemigos políticos, pero su fortaleza está en el sentido del apoyo técnico que, se puede decir, es masivo. Para ello se puede visitar en la página web el equipo técnico de apoyo voluntario.

En la vinculación de la variable del conflicto interno, vale la pena mencionar la presencia de grupos armados ilegales en el territorio de la ACVC²⁶, un arma de doble filo tanto para el desarrollo institucional como para la constitución de formas de autogobierno, dado que se ven afectadas las condiciones señaladas por Ostrom, ya que transversalmente las manifestaciones de confrontación armada hacen parte del desarrollo institucional. El principal problema se presenta en la legitimidad vista desde afuera del sistema, ya mencionada por el “veto” del Ministerio de Defensa que ha frenado la constitución de ZRC (Ni el INCODER ni el Ministerio poseen ningún criterio jurídico). Por otro lado, de darse el nuevo arreglo institucional agrario que se avicina post conversaciones, por los diálogos de La Habana, se puede dar paso a fortalecer las formas de autogobierno

Conclusiones y recomendaciones de política pública

Poniendo de plano la narrativa hegemónica y la contranarrativa en la política pública de ordenamiento territorial y dejando de relieve la forma de autogobierno de la ACVC se establece la metanarrativa, proponiendo las siguientes recomendaciones de política pública:

- 1) Resolver el dilema entre Estado unitario y autonomía de las entidades territoriales, –además de autonomía a la ZNC–, para

no ser catalogada república independiente, dado que se señalan como sitios de alojamiento de guerrilleros. El Estado colombiano fracasaría de nuevo si continúa con remembranzas de San Vicente del Caguán, la Macarena y otros territorios que, como fronteras del conflicto, denominan territorio de las FARC. Frente a esto, organismos multilaterales se habían pronunciado,

Como resultado del “vacío de Estado” y de sus fallas de regulación sobre la propiedad de la tierra, existen grandes áreas donde los actores armados tienen la posibilidad de ofrecer bienes colectivos (como seguridad y justicia) para lograr apoyo de la población. Se trata de zonas con: i) una excesiva dispersión poblacional –como aquellas de expansión de la frontera agraria– donde la guerrilla tiende a disfrutar de más dominio, o ii) con un alto grado de apropiación del aparato estatal local, por parte de familias latifundistas que tienden a resolver sus problemas de seguridad mediante la privatización del uso de la fuerza (ONU, pag. 350 2003,).

Desarrollar e implementar coherentemente los objetivos de gobierno²⁷ y de unidad nacional en términos de política pública, principalmente lo que atañe a las propuestas sociales y populares, en torno a la política de desarrollo agrario integral. Se presente o no, cese al conflicto entre Gobierno Nacional y las FARC, se deben establecer acciones de intervención pública para llevar a cabo las reformas pertinentes y urgentes que requiere la nación, principalmente lo referente a las ZRC.

Atacar las asimetrías territoriales, no solo entre regiones, sino también dentro de la región:

De los 12,4 millones de ciudadanos que viven en el campo, 10,2 millones (82,6%) tie-

²⁶ “En todas las zonas de reserva campesina hay presencia de las FARC y en una gran parte de ellas del ELN. Pero lo importante es que tenemos una oportunidad reconocida por el Gobierno de sacar adelante un proceso del campesinado, que en esta coyuntura puede ser un aporte fundamental para una reforma agraria” (Jerez, 2013, p.).

²⁷ “Vamos a trabajar para que los campesinos sean dueños de las tierras más productivas de Colombia y para que las exploten” (Santos, 2010, p.).

nen ingresos inferiores a la línea de pobreza; por eso un programa de gasto social “focalizado” sería tan insuficiente como la gota en el océano. También se hace necesaria una reforma rural estructural” (ONU, pag.361, 2003).

La salida negociada al conflicto entre Gobierno y FARC tiene en la mesa de decisión la formulación de posibles soluciones a las condiciones de miseria y precariedad del campo colombiano, no se puede seguir desconociendo que el hambre es una forma de violencia y esta se manifiesta en otras formas de conflicto.

Si bien hay una visión conjunta o unitaria del desarrollo nacional, debe darse cabida a formas alternativas de desarrollo, tal como lo propone Escobar (2010). Lo ideal sería permitir la autodeterminación de los pueblos a nivel local, con base a la constituyente, rompiendo la jerarquía de formulación y diseño de políticas públicas top down, eso sí, bajo el acompañamiento técnico que medie entre la teoría y la práctica, sin descalificar las diversas visiones de desarrollo endógeno. La ACVC, como forma de autogobierno de bienes comunes, establece un modelo de políticas bottom up que pretende superar los vacíos de la política pública de ordenamiento territorial, en función de uso, aprovechamiento y ocupación racional del suelo, lo cual demuestra su eficiencia principalmente en las medidas de sostenibilidad ambiental y en el uso y apropiación del territorio.

2) Cambiar la visión de autoridad sobre el territorio reduccionista en la base del ejercicio de la coerción física legítima, propender por la presencia y fortalecimiento institucional, principalmente en los niveles de atención de necesidades básicas insatisfechas y atención de las víctimas del conflicto, las cuales no han

cerrado sus heridas a causa de la ignominia estatal.

Ninguna política pública de ordenamiento territorial, debe dejar de lado el componente del conflicto interno en cuanto uso y apropiación del territorio. Negar el hecho que la casa no se encuentra en orden genera desajustes institucionales e ineficacia en la implementación de políticas públicas. Por esto, en el Valle del Rio Cimitarra y en otros lugares periféricos, los niveles de legitimidad y consecutivamente de gobernabilidad, se encuentran en niveles precarios, aumentando la fragilidad institucional.

3) Fortalecer y mejorar la adjudicación de terrenos baldíos y sustracción de reservas forestales a nivel comunitario, más no de propiedad privada. Como modelo de desarrollo, las formas de autogobierno permiten control entre sus integrantes y la imposibilidad de privatizar o estatizar la propiedad, con ello se pretende fomentar formas autosuficientes no solo en el sentido de consumo de bienestar, sino también ante la posibilidad de surgimiento de instituciones autoreguladas por vía de la solución pacífica de conflictos y formas de resistencia a los embates de las crisis económicas. Frente a esto la ACVC propone:

Propiedad campesina, estableciendo límites a la propiedad privada y a la concentración de la tierra; se lograría un paso importante en la consolidación de un clima de paz en la región, y se debilitaría el accionar de los grupos paramilitares, que han llegado a esta zona desplazando campesinos, con la finalidad de apoyar procesos de concentración de la propiedad de la tierra en cabeza de narcotraficantes, ganaderos y de los mismos dirigentes del paramilitarismo (ACVC, pag. 6 1998)

3) Reconocer la labor endógena de desarrollo y paz²⁸. Frente a esto la ACVC propone:

La ZRC del Valle del Río Cimitarra sería un modelo a nivel nacional que demostraría a corto plazo –dado el alto grado de organización y de implementación de principios sociales y ambientales– la viabilidad de una estrategia de ordenamiento territorial, ambiental y social, construida a partir de la iniciativa organizacional de las comunidades. En esta zona se podría demostrar realmente y a muy corto plazo, que cualquier estrategia de paz en este país tiene necesariamente que pasar por el desarrollo rural y debe contar con el compromiso y la participación activa de las comunidades campesinas (ACVC, 1998, p.6).

Si bien la minería no hace parte de los recursos renovables, es urgente tomar medidas para evitar conflictos entre minería artesanal y proyectos de gran minería, no solo por el empleo de la fuerza de trabajo, sino también por la coerción que suscita la intransigencia de la solución pacífica de conflictos. Remedios lleva el mayor peso en la región siendo el municipio con la más alta tasa de homicidios del país. Además, se están entregando en concesión títulos mineros en la reserva forestal del Magdalena Medio, hoy objeto de debate en la reforma a la Ley 2, que limita la sustracción de terrenos forestales para las multinacionales.

4) Hacer cumplir el derecho legítimo de asociación y protesta, ya que la fuerza pública, para poner fin a estas, usa la fuerza para extinguir la protesta social.

En el intento de desbloquear las carreteras que han sido ocupadas por campesinos, in-

dígenas o por vecinos airados con el gobierno local o nacional, para controlar las llamadas “marchas cocaleras” que amenazan con entrar a las ciudades y en el manejo policial o militar de “paros cívicos” o “paros armados”, siempre hay un riesgo de convertir la vigilancia en represión indebida de un derecho ciudadano (ONU, 2003, p.381).

Precisamente la ACVC surge del contexto de la violencia y negación del derecho a la protesta, en la represión a las marchas cocaleras de 1996, que desencadenaron gran agitación. El escenario actual se desarrolla con el movimiento político Marcha Patriótica, el cual debe blindarse de garantías para el ejercicio político, o de lo contrario seguirán virando los antecedentes de la Unión Patriótica como símbolo de ignominia estatal en el régimen político colombiano.

Referencias

- Asociación Campesina del Valle Del Río Cimitarra -ACVC. (1998). Plan de desarrollo sostenible ZRC del Valle del Río Cimitarra. Publicado en: <http://prensarural.org/spip/>
- Asociación Campesina del Valle Del Río Cimitarra -ACVC. (2011). Plan de desarrollo del Valle del Río Cimitarra. Eje de tierras.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2001). Evaluación de la descentralización en Colombia: Balance de una década, Bogotá.
- Escobar, A. (2010). Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes. Enviñon Editores. Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill.
- Fals Borda, O. (1996). *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer mundo editores.
- Haya, International Court of Justice. (2012). Territorial and maritime dispute (Nicaragua v. Colombia).

²⁸ “No somos ‘republiquetas’. Las zonas de reserva campesina son el acumulado de una lucha por muchas décadas del campesinado por la tierra y lo que buscamos es el reconocimiento político, social, económico y territorial. La figura está en la Ley 160, que creó su régimen normativo y constitucional”.

- Ibañez, A. M. (2011). *Tertulia de políticas públicas: La persistencia de la concentración de tierra en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes, Tierra en Colombia concentración 2000- 2010.
- Katime Orcasita, A., Sierra Cadena, G. de J. (2006). *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Locke, J. (2000). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Editorial Alianza.
- Maldonado, A. (2011). *Descentralización*. Bogotá Colombialider.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Medellín Torres, P. (2007). *Democracia y territorio: El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del hombre editores, Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- ONU. (2003). El conflicto, callejón sin salida, informe nacional de desarrollo humano para Colombia. Bogotá.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de cultura económica.
- Palacio, M., & Safford, F. (2002). *Colombia país fragmentado, nación dividida*. Bogotá: Editorial Norma
- Robledo Silva, P. (2008). El panorama territorial colombiano, Revista derecho del Estado No. 21, Universidad Externado de Colombia.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis*. Durham and London: Duke University Press.
- Romero, M. (2012), "Restitución de tierras en la costa: muchas iniciativas, sombríos augurios" Revista arcanos corporación nuevo arcoiris.
- Roth Dubel, A. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora ediciones.
- Roth Dubel, A. (Ed.). (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Doctorado IEPRI, Departamento de Ciencia Política, IEPRI, APPGP.
- Serje, M. (2005). *El revés de la nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales- Cesó, Departamento de Antropología.
- Trujillo Muñoz, A. (2001). *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, ciencias políticas y sociales,
- Wallerstein, I. (1997). El espacio tiempo como base del conocimiento. En: *Revista Análisis Político* # 32. IEPRI, UNAL.