

ISSN 0101 708X

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

G BOLETIM GOIANO de Geografia

INSTITUTO DE ESTUDOS
SÓCIO-AMBIENTAIS/GEOGRAFIA

Edição Especial
20 Anos

VOL. 21 - N.º 1 - JAN./ JUL. 2001

TERRITORIOS PLURALES, CAMBIO SOCIOPOLÍTICO Y GOBERNABILIDAD CULTURAL¹

CARLOS VLADIMIR ZAMBRANO²

INTRODUCCIÓN

En la discusión sobre reforma política y paz (Cfr. Santana 1999; González 1999), se introdujo la dimensión territorial como escenario postconflicto. La trató de manera explícita Orlando Fals Borda, quien señaló que el ordenamiento territorial es una de las cuestiones vitales para el pueblo colombiano porque afecta lo mismo el poder local como la producción económica y la reproducción social y cultural (Fals Borda 1999). Romero en particular, señaló que la profundización en lo territorial posibilita la distribución de poderes y la cohabitación política como principio fundacional del Estado Nación y de una identidad nacional moderna (Romero 1999).

Este trabajo no desarrolla una fórmula para el ordenamiento territorial, sino un modo político de observar la lógica cultural y social del espacio, que surge de reparar que los territorios y territorialidades (en tanto identidades colectivas que son movilizadas por el sentido de pertenencia al territorio) emergen de las relaciones de poder, con lo que los intentos de definición -incluso del mismo término- son batallas políticas que tiene efecto en toda la sociedad³. El tratamiento del tema territorial a exponer, en cierta forma, hace eco de la

-
1. Este trabajo es producto de una investigación que se realiza bajo el auspicio de la Unión de Universidades de América Latina, Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia.
 2. Antropólogo Social y Politólogo, colombiano, profesor de la Universidad Nacional de Colombia e investigador de la Unidad de Investigaciones Sociojurídicas UNAL-Colciencias. Director del Grupo de Investigación en Relaciones Interétnicas y Minorías Culturales desde la perspectiva de la Ciencia Política y el Derecho. Recibió el Premio Latinoamericano de apoyo a la Investigación 1999 de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL). Ha investigado cambios culturales y formación de comunidades políticas en México, Estados Unidos, Nicaragua, Colombia y España. E-mail: zoronth@hotmail.com
 3. *Post Scriptum*. El domingo 28 de Octubre, un día después de terminar el seminario de Manizales, el periódico El Tiempo, en páginas interiores, resaltó una serie de conflictos que se presentaron con solo haber puesto en circulación la propuesta del Gobierno colombiano de ordenamiento territorial, la cual suprime algunos municipios. Algunos alcaldes se pronunciaron argumentando que tradiciones municipales de más 300 años, una "reformita" no puede echarlas por la borda.

advertencia de Alasdair Rogers para evitar las tres “trampas territoriales”: La primera, escamotear la historia, la antropología y la geografía, de la formación de los estados al cosificar los territorios como unidades fijas y absolutas del espacio soberano. La segunda, disimular las relaciones sociales existentes entre la vida doméstica y el mundo externo al no concebir las interacciones entre ellas como determinantes en la construcción territorial creyéndolas separadas y autárquicas. Y, la tercera y última, ocultar la dimensión política del territorio al considerarlo como preexistente a la sociedad en tanto espacio ocupado sin ninguna lucha de poder (Rogers 1997).

Se confrontan aquí los siguientes temas del seminario: “el territorio y la territorialidad en la construcción de las identidades socioculturales”, “el papel étnico y la etnicidad en contextos de territorios de conflicto y cambio sociocultural” y “las políticas sociales para territorios culturalmente disímiles”. Se concibe el territorio como una construcción social afectada por las dinámicas identitarias: no son los territorios los que determinan las identidades, sino éstas las que coadyuvan a configurarlos históricamente. Dicha precisión evita la precariedad de concebir la “naturaleza conflictiva de los territorios” o la naturaleza violenta de sus habitantes. Es necesario imponer la mirada histórica para entender cómo las luchas sociales derivan en redefiniciones identitarias que a la vez redefinen territorios, adscripciones y pertenencias de las colectividades. ¿Son los modelos territoriales de Estado modelos de resolución de conflictos, es decir, pacificaciones con efectos directos en el orden territorial? La respuesta, que es afirmativa, traza un horizonte de método: las experiencias comparadas no pueden inducir a la copia de lo foráneo, sino a reorientar las interpretaciones propias para extraer el modelo conveniente de la compleja y conflictiva realidad territorial colombiana.

I. MARCO GENERAL DE ANALISIS

La Constitución colombiana de 1991 introdujo el tema territorial por el anhelo del constituyente de interpretar las nuevas realidades espaciales de nuestro país (territorios plurales). A la vez implantó la cuestión de la descentralización⁴ como definitoria del nuevo Estado colombiano, sobre la cual procedería el ordenamiento territorial (Sociopolítica). Ambos aspectos,

4. “El rasgo definitorio y exclusivo de la descentralización consiste en que es un acto... (trasladar funciones, competencias y recursos)... que involucra a sujetos que detentan distintas personerías jurídicas... (verticalmente establecidas).” (Boisier 1991:31)

interpretar las realidades espaciales objetivas y la descentralización, coadyuvarían a incentivar el ideal democrático sustentado en el respeto de los derechos humanos, en particular, el de usar el territorio según los usos y costumbres propios; vale decir, según las formas adquiridas por las prácticas ecológicas, económicas, sociales, culturales y políticas, de sus habitantes (gobernabilidad).

Los tres hechos – ordenamiento con base en la realidad del país, descentralización como corolario del ordenamiento ajustado a la realidad y democracia para la organización interna, que produciría territorios con mayor autonomía-, pueden ser concebidos como un intento de cambio cultural en la sociopolítica de las relaciones entre el Estado y el espacio geográfico y humano colombiano. A la vez, sirven para argumentar la idea de que toda objetividad territorial es precedida de un hecho igualmente objetivo, la producción de imágenes territoriales, como posibilidad. O lo que es lo mismo, con potencia sociopolítica para llevarse a cabo. ¿Qué efectos produjo la intención de tal cambio cultural?

Para avanzar en la respuesta se tratarán el postconflicto, la propiedad de la tierra y la pertenencia territorial, la modernización y el territorio, y el desplazamiento de las demandas de reforma agraria a las exigencias de ordenamiento territorial, como marco de análisis para la comprensión de cómo las luchas sociales configuran identidades territoriales y cómo éstas espacializan las conquistas sociales. El afinamiento conceptual permitirá evaluar las implicaciones de las estrategias de lucha sobre el espacio, en las que las nociones de pertenencia a un lugar se enfatizan sobre las de propiedad. No significa perder de perspectiva la necesidad de las reformas agrarias, sino de reubicarlas en el contexto de las transformaciones que han sufrido las demandas sobre el espacio en los últimos años.

1. La Sociedad Postconflicto

Uno de los problemas que más agobia a los colombianos, es el de la guerra. Décadas enteras se han dedicado para resolverlo. La idea general es que consiguiendo la paz, se resuelve el conflicto armado. Se tiende a pensar que el silencio de los fusiles permitirá el retorno de la sociedad a sus cauces. Empero, el camino recorrido en medio de la confrontación ha dejado muchas huellas en los colombianos que es preciso no olvidar. La sociedad postconflicto no es la que resuelve el problema de la guerra; es la que es

capaz no sólo de reconocer los signos de las herencias sociales, culturales y políticas de los años de confrontación armada, sino también las demandas que fluyen en los movimientos sociales, entre ellas, las territoriales. La sociedad postconflicto no es un escenario de futuro; es, sobre todo, un escenario del presente sobre el cual se descargan los anhelos sociales, no como utopía intelectual, sino como realidad social actuante. Los movimientos sociales son el libro para leer las tendencias que los ciudadanos configuran y, la lectura la forma de interpelar al Estado y a la sociedad reales.

Colombia ha cambiado significativamente en los últimos diez años; contrariamente, la reflexión sobre los cambios parece ser más bien parca. Se percibe cierto rezago para asimilar y analizar el país que tenemos: mientras se atiende la realidad militar de la guerra, se descuidan los frentes sociales y culturales, que sin armas, luchan contra ella de manera diferente. Hay un país que corre paralelo a la guerra; si bien no deja de estar imbricado con ella, no significa que dependa de ella. Dan muestra de ello las reivindicaciones de la diversidad étnica, las de los campesinos y sembradores de coca, las de los deudores de vivienda urbana, las de los movimientos regionales, así como las propuestas sobre la organización territorial, el espacio público y los santuarios ecológicos y etnológicos. No cabe duda que la guerra afecta la convivencia entre los colombianos, pero no cabe duda, también, que el país usa todos los intersticios posibles para dar tanto soluciones sociales a los corolarios de la guerra, como al mismo tiempo, plantear alternativas para problemas que no son de incumbencia militar.

Los afanes de los políticos, encerrados en su terruño, cada vez más aislados del resto de los colombianos, no interpretan la historia subterránea que corre estructurando formas de convivencia y espacios sociales, formas invisibilizadas por la hegemonía de lo militar sobre lo social, que perfilan la necesidad de evolucionar en el tratamiento de los conflictos. Así, por ejemplo, del destierro de muchos colombianos, expulsados de las veredas y poblaciones y lanzados hacia las ciudades que los acogen como desplazados, emergen nuevas aspiraciones colectivas que se canalizan a través de los movimientos sociales y de la resistencia cotidiana, que es necesario estudiar. De tales formas sociales, simples pero efectivas, trata la perspectiva de la sociedad postconflicto. De las acciones de las personas que van resolviendo los problemas a medida que aparecen, acciones colectivas que son las que han permitido que el país no se desintegre. Al reconocerlas se da un paso significativo para entender cómo las resistencias y las luchas sociales

progresivamente configuran nuevos espacios y nuevas relaciones sociales.

Sin consensos sobre qué país tenemos, se gesta en Colombia la posibilidad de otra Asamblea Constituyente. Nuevas incertidumbres se ciernen alrededor de tal eventualidad, los quiebres a las conquistas de la pluralidad ondean amenazantes y nuevas estrategias de reorganización fiscal del territorio nacional intentan suprimir las reivindicaciones de ordenamiento territorial que se desarrollan en la actualidad. Y, mientras esas situaciones evolucionan, la ausencia de una teoría política para hacerles frente, reproduce la hegemonía del Estado. ¿Cómo interpretar las nuevas demandas territoriales de la sociedad producidas en la última década y las no resueltas de años anteriores, cuando por ejemplo, no se ha logrado sancionar una Ley de Ordenamiento Territorial, pero se aprueban Planes de Ordenamiento Territorial, POT?. Los últimos diez no pueden pasar desapercibidos, ni deben ser menospreciados, estemos o no de acuerdo con lo sucedido. Las herencias, buenas y malas, constituyen un eje de referencia para plantearnos retos que nos permitan avanzar en la profundización de la convivencia territorial entre los colombianos.

Se precisa leer la coyuntura más allá de los límites de la inmediatez, colocándola en la perspectiva de lo que ella socialmente va estructurando en los sujetos y derechos que emergen de las luchas sociales. Se necesita superar la reflexión que se debate entre la desmesura de los expertos que creen hacer país desde los escritorios, siguiendo el costoso instructivo de Harvard, que es el mismo que se baja de la página web del Banco Mundial, por muchos pesos menos; y, la moderación académica de quienes estudian y actúan siguiendo el paso y tomando el pulso a la sociedad colombiana y sus profundidades, para darle cabida a las construcciones de las identidades e identificaciones territoriales que emergen de las contradicciones sociales.

En la medida que la guerra se ha radicalizado, la paz se ha fortalecido puesto que es uno de los ejes básicos para la solución del conflicto armado. Se hacen esfuerzos por entender la lógica de la guerra⁵. Empero, se requiere ponderar tal aspecto con amplitud sociológica, antropológica e histórica,

5. Los congresos nacionales de antropología, sociología e historia realizados entre el 2000 y 2001 y este seminario bien pueden servir de ejemplo. Han aparecido intentos de análisis politológicos pensando la guerra en la perspectiva del posconflicto, el cual es concebido como el qué hacer después de resolver el conflicto armado. Sin embargo, al introducir este seminario la dimensión cultural y la construcción social de los territorios, permite pensar lo territorial en relación con la sociedad postconflicto, sin encerrarnos en la difícil tarea de interpretar los asuntos militares.

más allá de los límites que lo circunscriben a ser un corolario previsible después del silenciamiento de las armas. La sociedad postconflicto es la convergencia en un momento determinado, de las dinámicas de los movimientos sociales que son estructurantes de realidades sociales, culturales y políticas, no meros actos de protesta; percibida así, posee capacidad para conformar identidades (Mouffe 2000), o identidades proyecto (Castells 1999)⁶.

De aceptarse la visión sobre la sociedad postconflicto, se exige un replanteamiento de la mirada vigente sobre los conflictos nacionales pues ella presupone la existencia de un preconflicto (antecedentes estructurales y profundos), el conflicto en sí (circunstancias estructurando o coyunturales) y el postconflicto (situaciones estructurantes de los movimientos sociales en tanto herencias objetivas y no ideales). La conflictividad social en Colombia se establece más allá del límite que impone la guerra entre el Estado, las guerrillas y los paramilitares, por lo que un escenario de sociedad postconflicto lo que debe concebir es la dinámica sociopolítica del país, asignando el lugar preciso a la guerra. Si los fusiles se silenciaron ¿qué pasaría con los avances y logros de las luchas de los deudores del UPAC, con las propuestas campesinas a la crisis del campo, con los alcances de los movimientos populares que como el del Macizo Colombiano desarrollan la conformación de regiones, con la inserción social de los desmovilizados y de los desplazados?

2. De la Propiedad de la Tierra a la Pertenencia Territorial

En el territorio se acoplan las nociones de orden interno, local y nacional y las dinámicas de la sociedad y del Estado; del ejercicio del poder, de la reproducción económica, de la cultura y de las identidades colectivas. Por esa razón, la relación entre territorios plurales (realidad), cambios sociopolíticos (dinámica) y gobernabilidad cultural (conducción política), es condición para la reformulación de la "comunidad imaginada" (Anderson 1993) y sus posibles configuraciones territoriales locales, regionales, étnicas

6. "Identidad proyecto: cuando los actores sociales, basándose en los materiales culturales que disponen, construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad y, al hacerlo, buscan la transformación de toda la estructura social." (Castells 1999:30)

y nacional. La relación permitirá definir una noción amplia de ordenamiento territorial. La interacción de los tres elementos evita la reificación territorial que, como en el caso de Montesquieu, asigna las calidades climáticas de un territorio a las formas de organización social y política; el "temple de la tierra" es, antes que una cualidad osmótica transferida de manera natural a las relaciones sociales, la capacidad de producir cultura y formas de convivencia de las gentes, que al hacerlo en un espacio, desarrollan la construcción territorial. Si bien persisten vivas algunas teorías que definen el talante de la gente según el territorio (negros bailarines, indígenas solapados, ingleses flemáticos, colonos conflictivos, pueblos guerreros y poblaciones pacíficas), se entiende, en cambio, que no existen territorios de paz o gentes de naturaleza pacífica, ni territorios de conflicto o poblaciones congénitamente conflictivas, sino condiciones o disposiciones sociales para la paz o para la guerra en los territorios. Con lo cual, emerge toda la capacidad cultural, es decir, antropológica, de la producción social del espacio en condiciones de conflicto y cambio cultural.

Al concebirse el territorio como región económica, tal capacidad antropológica se invisibiliza, pues todos los recursos que se producen en su ámbito, se percibirán como naturales a ella, incluso los desarrollos urbanos. Cuando esa perspectiva ha sido puesta en uso, el campesino y los pobladores de la ciudad emergen ausentes de calidades culturales. Les son enajenados los sentidos de pertenencia y los territorios en que viven son asumidos como entidades fiscales. Económicamente, el ser humano es para quienes así piensan, un recurso más del territorio, con atributos concomitantes para subsistir en ese contorno. Un ser definido por el medio geográfico y sometido a él; es decir, el sujeto es "territorializado", o más propiamente dicho, "climatizado". Así, el poblador será una cualidad del paisaje, no su fundamento. En la concepción del espacio definida por la economía, el sujeto es la fuerza productiva natural que generará riqueza, un apéndice dirigido por políticas pensadas y formuladas desde afuera de la región: para la región y no con la región. El trabajo del campesino, por ejemplo, no producirá riqueza para sí mismo, sino para otros. Concebido como miembro de una «raza de empuje», discurso útil para estimular la fuerza de trabajo e impulsar la lucha por los territorios, coadyuvará al avance de la propiedad de la tierra mediante la colonización. Extenderá la frontera de la propiedad al ser lanzado como colono a la conquista de tierras, enajenado por la ficción de libertad que otorga la venta de su propio esfuerzo. Un ser

paradójico: moderno para la economía, y antimoderno para la política, porque será pensado carente de la voluntad histórica y cultural. Las regiones en la perspectiva económica, son concebidas sin espíritu y sin voluntad de progreso y desarrollo, viéndose sometidas a la dominación y explotación, que actuarán legitimadas con tal esquema. Dicho sea de paso, es el mismo esquema que amparó la usurpación de la tierra a los indígenas y negros, y permitió la ampliación de la frontera económica hacia Córdoba y Chocó y la colonización de las selvas.

Con la noción de pertenencia a un espacio, como explicativa de los procesos territoriales, la de propiedad revela sus limitaciones y visibiliza el potencial cultural del campesino y de las gentes de la ciudad. El discurso económico queda inmerso dentro del proceso cultural a partir del cual puede ser explicado con nuevos contenidos. Si bien la propiedad es el dispositivo que lanza a las personas a la conquista de tierras, la de pertenencia las conduce a la producción de órdenes sociales y políticos, y convierte al espacio en cultura y en identidad. Así el colono, como bien lo ha enseñado Alfredo Molano (1996), no es un simple depredador ecológico afanado por titular las tierras que abre, sino un productor de sentidos de pertenencia en un lugar, generador de formas de convivencia en el espacio y propiciador de símbolos territoriales. La colonización antioqueña es parte de esa realidad y la identidad manizalita un efecto de ello. Son tan fuertes los aspectos culturales que la llegada del campesino a las ciudades colombianas, plantea el tema de la campesinización de ellas. Modos de habitarla que someten el espacio urbano a las prácticas habituales que proceden de las culturas campesinas. Modos que trascienden incluso las barreras nacionales, cuando se forman barrios de inmigrantes colombianos como Jackson Highths en la Ciudad de Nueva York, en Estados Unidos, o los de Santo Domingo de los Colorados en El Ecuador.

La pertenencia es un aspecto que no puede quedar a expensas de los tecnócratas fiscales, porque es fundamental para comprender la dimensión más humana y cultural del ordenamiento territorial y de la convivencia nacional, que ellos no tienen en cuenta. La pertenencia produce la más estable condición identitaria, la territorial, que persiste a pesar de la inestabilidad producida por la crisis y conflictividad nacional. Al suprimir la pertenencia, por el sesgo fiscal, se crea un desequilibrio adicional y más complejo: la vulneración del referente territorial. El ordenamiento territorial al afectar las dinámicas identitarias debería, en consecuencia, tratarse a

modo de una política pública y no como una política fiscal. O más exactamente, una política pública orientadora de la política fiscal.

En el ámbito político la pertenencia genera el sentido de dominio sobre un lugar, sentido que estimula la aparición de formas de autoridad y tributación sobre el espacio, configurando la real perspectiva territorial: percepciones de actores diversos, generalmente ajenos a los contornos territoriales locales (Estado, guerrillas, ONG's etc.) que insertan sus visiones, confrontando las de los lugareños (organización social, formas de parentesco, uso del espacio etc.) que deben luchar por la hegemonía de un modo particular de ejercer legítimamente el dominio o concertar el propio con los pautas de dominación intervinientes que les son ajenas. La propiedad de la tierra como fundamento del territorio es desplazada por la noción de soberanía que es acción de dominio sobre el espacio de pertenencia, real o imaginado. Sin las ataduras de la propiedad, lo territorial surge con más claridad en tanto espacio de relaciones políticas entre las distintas representaciones que legitiman las acciones de dominio sobre él; por ello es que en cada territorio se dan cita diversos sentidos de dominio, históricos y complejos -las más de las veces, producidos allende las fronteras locales- disminuyendo el carácter abierto, bajo formas jurisdiccionales. La jurisdicción tiene fronteras difusas que no son físicas; es decir, son desterritorializadas política y socialmente hablando, razón por la cual el sentido de dominio se traslada con los actores que dejan huellas en las localidades. Así, aparecen las jurisdicciones guerrilleras, paramilitares, municipales, indígenas, afrocolombianas, ecológicas, judiciales, eclesiásticas etc., en un mismo lugar, configurando en él una arena propia para la lucha territorial.

Cada lugar del territorio nacional está sometido a estas fuerzas, poderes que actúan sobre el espacio. Las tres nociones, propiedad, pertenencia y dominio constituyen los límites de la administración, la territorialidad, y la política, y, también los confines de los escenarios de los conflictos y las dinámicas sociopolíticas que fraguan los territorios culturalmente hablando, por lo que esta interpretación no excluye la diversidad territorial. Existen múltiples expresiones territoriales en el territorio nacional, en los que se desarrolla de manera cotidiana y diferenciada la arena de la lucha territorial de los habitantes del país. En cada unidad diversa, resguardos indígenas, territorios ancestrales de las comunidades afrocolombianas, municipios mestizos y departamentos existen

presencias de formas jurisdiccionales que hacen de los territorios partes singulares de una totalidad no homogénea, abierta y conflictiva en las que los sentidos de dominio actúan de manera diferencial e imponen formas de autoridad y tributación.

De aceptarse esta perspectiva es posible hablar de las dinámicas identitarias, y concebir al espacio como un escenario de pugna entre territorialidades; es decir, entre jurisdicciones reales e imaginadas que inciden sobre los territorios estructurados y habitados. La identidad territorial, la territorialidad, asume un carácter cultural definido por intenciones reales de dominio sobre un espacio alterno. Se plantea entonces, en forma propositiva, que los *territorios plurales* son una multiplicidad de espacios diversos culturales, sociales y políticos, con contenidos jurisdiccionales en tensión, que producen unas particulares formas de identidad territorial. Productos fluidos según la constancia e intensidad de las interacciones y *cambios sociopolíticos* que les impactan históricamente, potenciando los niveles de conflictividad y redefiniendo permanentemente las identidades colectivas y las territorialidades. Dado que la dinámica identitaria se produce en medio de disputas que tratan de imponer una identidad territorial sobre las demás, genera conflictos que son susceptibles de ser orientados y regulados por cada uno de los bandos en confrontación, actividad que se denominará *gobernabilidad cultural*. Metodológicamente, las configuraciones diversas y plurales de los territorios, las dinámicas sociopolíticas y la conducción política son insumos para estudiar los procesos de conformación territorial y no las condiciones para la definición territorial.

3. Modernización y Territorio

Lechner (1989) señaló que la política descansaba, teóricamente, sobre dos ejes: la modernización y la democratización. La Constitución Política de 1991, ha sido el instrumento para la consolidación de la modernización neoliberal en Colombia, aunque algunos todavía piensan que ha sido la herramienta para la paz. Los tecnócratas lo que pensaban es que habiendo paz, su modelo de modernización allanaba el camino para una realización eficiente. Los humanistas pensaban en cambio, que la paz era el camino para asimilar los cambios democráticos que el país necesitaba, relativizando en cierta forma los ajustes modernizadores. Pero como la modernización neoliberal no era la solución de los problemas del país, sino su verdadero

problema, se produjo el incremento de las tensiones sociales aumentando la conflictividad y la ingobernabilidad interna, activando la guerra en los frentes militares y sociales, e incluso produjo tensiones en las regiones. Sin embargo, en la refriega por el predominio político bien del discurso tecnócrata neoliberal o bien del humanista demócrata se lograron conquistas sociales; la sociedad ha redefinido conflictos y promovido soluciones sociales y políticas, haciendo uso de todos los resquicios constitucionales. Se produjo una paradoja, promoviendo la paz el Estado neoliberal se legitimaba, y, al hacerlo, promovía ciertos cambios sociales políticos y culturales, reproduciendo su hegemonía. De ahí que a pesar de que mucha gente se siente satisfecha con algunas conquistas democráticas, el Estado neoliberal no ha resuelto la problemática social que heredó ni la que creó. Sobre estas situaciones paradójicas, pero objetivas, se encamina esta reflexión, pues son las herencias históricas de una época, necesarias a la hora de pensar el país de cara a la sociedad postconflicto. De considerar un escenario más realista de nuestra vida social y política.

Pensando en regiones, provincias y territorios indígenas, el constituyente abrió el camino del ordenamiento y, el Estado, usando la descentralización reformuló la administración con base en la organización del territorio existente. En la práctica se dio la descentralización, pero no el ordenamiento territorial. Es decir, se produjo cierto ordenamiento territorial de la administración del Estado, pero no de las relaciones entre las configuraciones espaciales humanas y geográficas de los ciudadanos. Si bien los polos para el cambio cultural estaban trazados, no hubo un cambio cultural en las prácticas. Se procedió a actuar con los modos precedentes, que por habituales producían eficacia política inmediata, pero no se incentivaron los procesos de largo aliento, los que –dicho sea de paso– no están perdidos todavía en ese horizonte. Tal parece ser la razón por la cual Colombia aún no tiene la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –a pesar de los ingentes esfuerzos que se han hecho en las sucesivas legislaturas para promoverla, motivados desde la academia por Orlando Fals Borda, una vez dejó su curul constituyente–, pero sí, prontamente, tuvo la Ley de Transferencias de la Nación. Lo cual no hace que la lucha por el ordenamiento territorial, humanista y democrática, sea estéril y haya perdido su vigencia.

La crisis de la descentralización es evidente. Los departamentos están en quiebra, los municipios endeudados y los cabildos indígenas desarrollaron

burocracias complejas. Por eso, se dice que el Estado lo que hizo fue descentralizar los problemas, consolidar el orden territorial preexistente, y desmovilizar las luchas que podían dar origen a nuevas entidades territoriales. Hizo gobernables los presupuestos, pero ingobernables los territorios. En materia territorial la descentralización fue un poderoso y paradójico dispositivo, que al promover la participación ciudadana y local, redujo la posibilidad de acción sobre el territorio que podía dar unidad a otro tipo de proyecto nacional⁷.

ESTATALIZACIÓN DE LOS RESGUARDOS

La posición que asume este trabajo encuadra el ordenamiento territorial en Colombia en una lucha que enfrenta la representación antropológica del territorio con la representación que le da organicidad al funcionamiento del Estado. Antes de 1991 existían municipios, intendencias, comisarías y departamentos, instancias sobre las que descansaba el mapa político administrativo de Colombia. Con la Constitución las intendencias y comisarías se convirtieron en departamentos y se incluyeron los resguardos indígenas. Esta inclusión fue la innovación más significativa; requiere, empero, cierta precisión, pues muchos creen que produjo un nuevo ordenamiento territorial.

Desde la óptica de la descentralización se reconocieron inmediatamente los resguardos indígenas como escenarios estatales y los cabildos indígenas como unidades administrativas y de gestión del Estado. Los resguardos se sumaron a los departamentos y municipios antiguos y a los nuevos departamentalizados. Al día siguiente de la promulgación de la Constitución, los resguardos formaban parte del Estado colombiano, con personería jurídica; como las intendencias y comisarías obtuvieron el *status* de departamento. La política de descentralización desdibujó de facto los contenidos etnológicos de los resguardos, y asumió los contenidos administrativos. La presencia de los resguardos obedeció a que tenían una forma histórica de propiedad de la tierra bastante institucionalizada, legalizada y gobernable.

7. "Al dar cauce a la participación ciudadana y comunitaria, un proceso de descentralización institucionaliza los conflictos sociales y los distribuye territorialmente, impidiendo que estos se acumulen o se dirijan contra las instancias nacionales de decisión y planificación." (Orjuela, 1993:109)

Esta situación no puede conducir a equívocos: si bien los resguardos indígenas no existían en el ordenamiento territorial precedente como entidades del Estado, si eran una realidad socioeconómica con delimitación espacial específica, amparada por un título de propiedad colectiva sobre las tierras alinderadas en el documento. El nuevo *rol* no se produjo bajo la óptica del territorio sino de la administración del Estado; se reconoció jurisdicción administrativa sobre las tierras, las cuales se concibieron por el Estado como territorio, pero no el territorio reivindicado por los pueblos indígenas, que el Estado concibe como “reivindicación preocupante”. Los proyectos de unidad de los pueblos con muchos resguardos (zenúes, paeces, yanaconas, arhuacos etc.) se vieron afectados, porque cada resguardo trató de singularizarse al máximo para obtener los recursos de las transferencias⁸.

Las comunidades afrocolombianas continentales tuvieron que ordenar y definir los territorios para entrar en la órbita administrativa, pero no se produjo la regularización de los territorios ancestrales en provincias o regiones, ni siquiera en el Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina, departamentos con población mayoritaria afrocolombiana. San Andrés, que se autodefine, raizal, protestante e isleño, presenta todos los dramas de ese cambio: convertido en departamento, o sea, afectado por la descentralización, ha tenido que ejercer controles severos sobre la población (raizal y no raizal). Creó la Oficina de Control y Regulación de la Emigración, OCRE, que propugna una política de población bastante compleja, en medio de la crisis financiera del departamento. El Estado tampoco dio garantías para adelantar las dinámicas de la descentralización, lo que hizo en realidad fue implementar la perversa política de hacer recaer todos los problemas (viejos y nuevos) en las administraciones locales, sin proporcionarles las herramientas y los recursos para resolverlos, con el inicuo discurso que

8. Si se parte de la consideración, desde la perspectiva estatal, según la cual «el proceso de descentralización perseguía tres objetivos: reorganizar las finanzas públicas, la prestación de servicios y recuperar la legitimidad del Estado» Orjuela (1991), se puede coincidir con Londoño que «pese a la falta de reconocimiento explícito, uno de los procesos de reforma del Estado más exitosos de cuantos se han desarrollado en Colombia ha sido el relacionado con la redistribución de funciones en el territorio, conocido como proceso de dedescentralización...» (Londoño 2001:9) Sin embargo, desde la perspectiva social, administrativa e institucional la descentralización impuesta no interpretó las realidades del país, sino más bien la de un Estado que trataba de sobrevivir, legitimándose a costa de la crisis que su «política exitosa» ha producido en los entes regionales (Cfr. Santana 2001).

responsabiliza a los otros de las acciones propias. Los resguardos y cabildos indígenas, si bien estaban más protegidos, quedaban a su vez más desamparados, pues las alcaldías se «desafanaban», por ejemplo de los maestros, para que los resguardos asumieran las pensiones, y una sola pensión de un maestro puede agotar todos los recursos de transferencia. Las unidades étnicas se dividían en cabildos, por ejemplo entre los zenúes, pasaron de 70 en 1991 a 210 en la actualidad. Además, tuvieron que resolver problemas de interlocución con los municipios, porque muchos resguardos están distribuidos en más de dos áreas municipales. La desatención de la descentralización ha producido la ingobernabilidad existente hoy en día.

La incorporación de ciertos sectores de la diversidad étnica como unidades administrativas territoriales, se debió a la necesidad del Estado de adecuar su funcionamiento administrativo, el cual, obviamente es territorializado. Incluyó a los resguardos indígenas, pero no ordenó el territorio, propuso las Entidades territoriales Indígenas, ETI's, que se convirtieron en asociaciones de cabildos internas. Se equivocan quienes piensan que hubo reconocimiento territorial, *stricto sensu*. Lo que se produjo, empero, fue el doble reconocimiento: el de la jurisdicción administrativa dentro de los límites de los resguardos individualizados y el de la propiedad de la tierra de los resguardos. Los resguardos son las únicas entidades con personería jurídica del Estado con propiedad privada comunitaria sobre el territorio. Las políticas de descentralización no son políticas de ordenamiento territorial, pero lo afectan decididamente desde la lógica del Estado.

Varias circunstancias contribuyeron a que sin ordenamiento territorial, la descentralización contemplará a los resguardos indígenas⁹. En primer lugar, la presión de del movimiento indígena que logró la defensa de las tierras como inembargables, imprescriptibles e inalienables; una sacralización de la propiedad, que aunque colectiva, es concomitante con los principios liberales del Estado colombiano. En segundo lugar, porque el resguardo está dotado de autoridad y de gobierno propio, que la misma

9. La descentralización, para efectuarse tiene tres requisitos técnicos, sordos a las realidades sociales, pero audibles al autismo estatal: verticalidad (un ente superior define a un inferior a quien delegar poder de administración, sin que éste decida), estaticidad (sólo se delega funciones a entes predeterminados con personería jurídica) y homogeneidad (todos los entes son iguales en derecho). (Cfr. Londoño 2001)

Constitución obligaba al Estado a reconocer. En sana lógica, tierras concebidas como territorio de una comunidad y cabildos constituían los soportes necesarios para delegarles funciones estatales; otorgándoseles se daba la impresión de reforma territorial y se otorgaba legitimidad al cambio constitucional. O sea, el Estado quedaba bien, no reformaban el territorio y lo que interesaba a la burocracia se obtenía. Por eso, la descentralización reconoció a los cabildos como órganos de administración y les transfirió recursos como a las alcaldías municipales y a los gobiernos departamentales. Pero este reconocimiento si bien fue un avance en materia de formas plurales de gobierno estatal, no lo fue en la comprensión del significado de las territorialidades existentes en Colombia.

La dimensión cultural no es potestad de los resguardos. Las veredas, corregimientos, municipios y departamentos la tienen. Así como los resguardos generan identidades territoriales que coinciden con las identidades étnicas, dichas entidades también las producen y son tan firmes como las territorialidades de los pueblos indígenas. Ya se ha avanzado mucho en el sentido de comprender que los campesinos, los colonos y los pobladores urbanos son sujetos culturales; mucho se puede avanzar entendiendo que las identidades municipales, requieren ser visibilizadas. Existe una dimensión cultural en los municipios, que se manifiesta bajo la forma de territorialidad, que puede llamarse municipalidad. Cuando la existencia de un municipio es cuestionada porque no tiene población suficiente, o porque no genera recursos por tributación o porque está quebrado fiscalmente, no se tiene en cuenta que tales indicadores hacen abstracción de una realidad de la población: la identidad generada en los municipios, la forma de pertenencia de sus pobladores, que no esta quebrada. Negar una existencia cultural de carácter municipal, es seguir el modelo oprobioso que llevó en una época a concebir como desechables a unas personas que por la condición de pobreza eran eliminadas físicamente y convertidas en esqueletos para las prácticas de los estudiantes de medicina.

Además, la eventual asimilación de esos municipios a otros no pondera las situaciones conflictivas que se pueden generar, pues no hay que olvidar que la población del municipio receptor tenderá a invertir los recursos entre su propia gente, generándose reservas hacia los advenedizos, como de éstos respecto de aquellos. Ahora bien, de privilegiarse y dominar la óptica de la descentralización, se debe pensar en las formas como esos conflictos adicionales y recurrentes deberán ser gobernados, y eso, exige presupuestos adicionales.

4. De la Reforma Agraria al Ordenamiento Territorial

En la actualidad la globalización transforma los territorios constituyendo desde soberanías sin territorialidad hasta nuevas geografías de las identidades, lo que Yaeger denomina el ámbito posnacional al que fluyen las nuevas tensiones de la geopolítica contemporánea (Yaeger 1997). La experiencia acumulada por la Comisión de Ordenamiento Territorial de Colombia, resumida por Angela Andrade, muestra resultados enriquecedores y esclarecedores sobre la importancia del tema para el poder, la ecología, la identidad, la modernización y la paz (Andrade 1997). Samuel Huntington, señala que la reforma territorial tiene mayor relación con la estabilidad política y ésta puede variar de país a país, de región a región, según atienda los niveles de acceso a la modernización de los pueblos (Huntington 1991:334ss).

A lo largo del siglo XX se discutió enconadamente la cuestión agraria en los cinco continentes. En nuestro país, como en el resto del mundo, el problema de la tierra formó parte de la agenda que movilizaba la esperanza de cambios estructurales en la sociedad y sobre ellos se imaginó la paz y el abasto de las ciudades y por supuesto de los campos. La lucha por la tierra supuso una lucha contra la propiedad privada, el latifundio y la oligarquía terrateniente que gobernaba; era un conflicto que se resolvería mediante reformas agrarias todas ellas intentadas, todas ellas frustradas. No extraña que en 1999, al finalizar el siglo, el día de las instalaciones de los diálogos de paz en San Vicente del Caguán, las FARC –guerrilla más antigua de América y después de 34 años de guerra, la más parecida a un ejército regular y a un grupo económico– hiciera una reminiscencia campesina del conflicto¹⁰.

Sin embargo, las mismas FARC han replanteado la lucha por la

10. "Huyendo a la represión oficial, nos radicamos como colonos en la región de Marquetalia (Tolima), donde el Estado nos expropió fincas, ganados, cerdos y aves de corral... En diciembre de 1990, con el ataque a casa verde, mediante bombardeos, ametrallamientos y desembarcos... Con esta nueva agresión el Ejército oficial se apodera de 300 mulas de carga, 70 caballos de silla, 1500 cabezas de ganado, 40 cerdos, 250 aves de corral, 50 toneladas de comida, destruye puentes de la comunidad, arrasa con las sementeras y quema casas, para demostrar el poderío del Estado a través de la fuerza pública. De la misma manera procedieron en 1965 en las regiones de El Pato (Caquetá), Guayabero (Meta) y Riochiquito (Cauca)... Y sólo ahora, después de 34 años de permanente confrontación armada, los poderes y la sociedad comienzan a darse cuenta de las graves consecuencias del ataque a Marquetalia. En aquel entonces, esos 48 campesinos solamente exigían la construcción de vías de penetración para sacar sus productos agrícolas, un centro de mercadeo y unas escuelas para educar a sus hijos, lo que implicaba del Estado una inversión no superior a cinco millones de pesos." (FARC-EP 1999:300).

tierra en el marco de una nueva lucha, la territorial. La cuestión agraria se resuelve en la medida que la cuestión territorial lo esté. La confrontación territorial se caracteriza por la búsqueda del control político, económico, cultural, fiscal y militar de un espacio estratégico. Esto es, obtener una jurisdicción mediante reformas al ordenamiento territorial vigente. En el ámbito interno se reivindica la autonomía territorial; en el externo, la autodeterminación soberana. Los conflictos territoriales devienen en conflictos jurisdiccionales de características complejas y multipolares que contemplan y a veces se nutren, cruzan y entroncan realidades sociales, laborales, lingüísticas, culturales, religiosas, políticas, militares, comerciales etc. (Cfr. Yaeger 1997).

Esta es una época de cambios. La concentración de las poblaciones en las ciudades, la transformación de los paisajes y las localidades, las ideas ambientalistas, los cambios de residentes de los barrios y de los pueblos y la protección de los recursos naturales, los mercados y la funcionalidad de la vida social, han puesto en boga el reordenamiento territorial. El fin de las presiones militares globales de un mundo bipolar ha reterritorializado las guerras en lo local, desplazándose hacia presiones económicas menos sangrientas, pero no menos infames. A más paz global, más guerras locales. A menos conflictos externos, más conflictos internos armados o no, parece ser la ecuación de la globalización. Los conflictos internos derivados de la modernización, la pobreza y el desempleo asociado a ellos, los movimientos migracionales, las luchas autonómicas corolario de las descentralizaciones administrativas, la democratización y horizontalización de la representación minoritaria, la extensión de los procesos comunicativos, entre otros, son conflictos que seguramente encontrarán lugar en las luchas territoriales.

II. ASPECTOS TERRITORIALES

Esbozado el escenario, en este apartado se tratará de precisarlo aún más. En consecuencia, se abordarán la lógica espacial, los territorios plurales, las dinámicas sociopolíticas y la gobernabilidad cultural. Como lo territorial plantea un enfrentamiento entre territorialidades que tratan de imponer su dominio, los aspectos jurisdiccionales aparecerán como motor de esas luchas. La conducción política de estos, llamada aquí gobernabilidad cultural, es comprensible a partir de la noción de campo territorial. Categoría analítica que aspira a dar cuenta del carácter de las luchas sociales por el territorio.

1. La Lógica Espacial

Lo explicado hasta ahora plantea una diferencia entre el “ordenamiento territorial” y la “descentralización”. El primero, se concibe como una estrategia que reconoce la cultura y la pertenencia de los pobladores de un territorio, así como las luchas sociales que generan los ciudadanos que redefinen el sentido y generan transformaciones sociales y redefiniciones espaciales; la segunda, se concibe como una estrategia orientada hacia la delegación de funciones administrativas del Estado y la distribución fiscal. Ambas son cuestiones de competencia territorial, el problema radica cuando lo fiscal se impone sobre las realidades culturales, desconociéndolas.

¿Qué se entiende cuando se habla de lógica territorial? Se entiende un modo de producir el territorio y actuar en él, en que la pertenencia al lugar desarrolla formas concretas de dominio y jurisdicción sobre el espacio. En la lógica territorial el sentido de dominio jurídico sobre la propiedad es desplazado al dominio político-cultural de la pertenencia. Los municipios y los departamentos no son propietarios del territorio de su jurisdicción pero ejercen autoridad sobre él y los pobladores desarrollan formas culturales de uso. Los resguardos, se ha dicho, son un caso *sui generis*, pues son la única entidad del Estado con propiedad de sobre la tierra y reconocimiento cultural.

Retomando el caso de los resguardos se pueden ejemplificar y explicar algunas cuestiones referentes al ámbito territorial. El resguardo es

“...una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y sus sistema normativo propio” (Artículo 21 del Decreto 2164 de 1995).

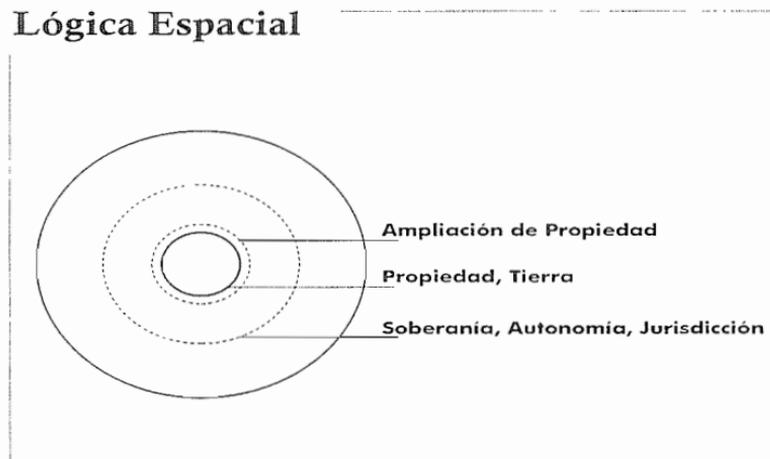
Esta definición legal del resguardo, aunque amparada en un decreto de 1995, no deja de ser colonial. Reproduce y legaliza, en realidad, la reducción colonial del espacio territorial de un pueblo indígena. Los pueblos como verdaderas unidades sociopolíticas, en el sentido de nacionalidad incipiente de Herskovitz (1978), fueron divididos en resguardos, restándole poder a las unidades sociopolíticas étnicas. El proceso de unidad de los pueblos indígenas, que buscaba la integración de los resguardos y cabildos en Cabildos Mayores, dinamizado por la movilización de las identidades étnicas, no aparece en esa definición; en cambio, toda la fuerza sociopolítica se le entregó al resguardo. Los pueblos indígenas han enfrentado esa realidad

al intentar reconstruir los territorios internos y recuperar la jurisdicción sobre los territorios ancestrales. La lucha, propiamente territorial, está en ciernes. sirven de ejemplo, los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, con la llamada línea negra¹¹.

Se presentan problemas que no se resuelven comprando propiedades y sacando campesinos, aunque la estrategia de ampliar territorio adquiriendo tierras se emplee. Esa es una estrategia del espacio pero no la única. Otros pueblos anexas políticamente veredas que siendo no indígenas se subordinan a la autoridad del cabildo, y otros usan formas combinadas. Lo que si es comprensible es que la lucha por la tierra si bien no desaparece, se redefine cuando la estrategia del espacio asume la lucha territorial.

La lógica espacial nos permite visualizar el espacio donde la propiedad es subsumida por los sentidos de pertenencia, los que a la vez, generan las intenciones de dominio. Las distintas representaciones de dominio que aparecen enfrentadas en ese espacio, se constituyen en los elementos de la lucha territorial: diferentes percepciones que enfrentadas buscan legitimar la acción soberana en él. Acción que se produce dentro de la lógica cultural específica al lugar donde se producen los conflictos de este tipo.

Lógica Espacial



¹¹ La línea negra separa a los hermanos mayores (indígenas) de los menores (no indígenas), demarcando el territorio de los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, que es considerado sagrado. Dentro de esa línea, cada piedra, fuente de agua o cerro tiene un nombre y una función de la que dan cuenta las historias tradicionales que narra el Mamo, el dirigente espiritual, en las que se ofrece ritualmente un pago a los espíritus que moran allí. Cubre un extenso territorio, que incluye los resguardos y áreas campesinas y llega incluso hasta Santa Marta y Valledupar.

En el diagrama de la lógica espacial, se representan los límites de la propiedad con la línea continua, y cerca de ella, con una línea punteada se representa el espacio de la potencial «ampliación de la propiedad», que si bien no es propiamente una ampliación territorial, puede coincidir con ella. En el caso de una finca campesina, el propietario amplía la propiedad y la soberanía sobre ella, no sobre el territorio en el que la propiedad se halla, sin perjuicio de que él como persona asuma un sentido de pertenencia al lugar. En cambio, los no propietarios de la finca, pueden decir que ella es parte del territorio, aunque no ejerzan la propiedad. En el caso que la circunferencia negra signifique un resguardo sucede lo mismo, sólo que las tierras coinciden con la jurisdicción.

La segunda circunferencia punteada (más amplia) circunscribe un espacio que es el que permite percibir, precisamente, la lucha territorial. Lugar social en el que se dan las batallas por el dominio sobre el espacio amparadas en distintas percepciones de jurisdicción y soberanía. Al cobijo del círculo que describen los puntos discontinuos está la circunferencia negra, por lo que ésta es objeto de la soberanía del área punteada. En este caso, los resguardos por ejemplo, heredan un conflicto que enfrenta su jurisdicción con la del territorio del municipio en que están inmersos. La concepción de que el territorio se amplía por compra de tierras, es un concepto de Planeación Nacional que tiene que ver más con una reforma agraria que con una reforma territorial, por eso la política está basada en adquisición de tierras, la cual se incrementó en los últimos años, pero no cambió la política anterior. Es decir, no fomentó la unidad de los resguardos en un territorio indígena. El siguiente cuadro es esclarecedor:

Tierras y mejoras adquiridas por el Gobierno Nacional para comunidades indígenas 1987-1997¹²

Año	Predios adquiridos por el Incora hectáreas	Costo \$	Mejoras adquiridas por el Incora costo \$ Corrientes	Inversión total en predios y mejoras 1966-1996
1987	12.993	860.454.000	130.818.360	1.007.963.360
1988	12.311	1.299.841.000	36.179.000	1.336.020.000
1989	10.965	2.286.710.869	33.966.000	2.320.676.869
1990	13.389	1.640.200.000	261.100.000	1.901.300.000
1991	10.893	2.277.900.000	495.000.000	2.772.900.000
1992	15.233	4.450.000.000	223.000.000	4.673.000.000
1993	14.021	3.542.000.000	110.000.000	3.652.000.000
1994	7.774	3.481.000.000	1.065.000.000	4.546.000.000
1995	6.404	4.593.500.000	2.128.200.000	6.721.700.000
1996	16.124	11.192.200.000	3.780.000.000	14.972.200.000
1997	4.883	5.458.000.000	954.000.000	6.412.000.000

12. Fuente: DNP-UDT-UDA, con base en el informe del Plan Nacional de rehabilitación 1986-1990. Incora. Plan cuatrienal 1995-1998, oficios 13491-18-9-1995, 16192-21-10-1996, 151-22-1-1997. Informe de Avance Plan Nacional de Desarrollo, 21 de julio de 1997. Tomado de (Arango 1998).

2. Los Territorios Plurales

Las luchas y conflictos propiamente territoriales se producen cuando entran en relación distintas percepciones de pertenencia, dominio y soberanía sobre el espacio. Esta lógica da cabida al concepto de los territorios plurales, en tanto espacios de tensión jurisdiccional, que demandan acciones propias del ejercicio de gobierno. Lo territorial no es un asunto de reforma agraria, vale decir, de la distribución de la tierra, sino de la distribución del poder del Estado para administrar espacios. Los territorios están dotados de significación, capaces de generar administración y territorialidad, es decir identidad para desarrollar distintas estrategias sobre el espacio. La territorialización se fundamenta en la sedimentación de las luchas por el poder jurisdiccional, con miras a ejercer autoridad e imponer dominio, no en la mapeación de las áreas.

Se entiende por territorio el espacio terrestre, real o imaginado, que un pueblo (etnia o nación) ocupa o utiliza de alguna manera, sobre el cual genera sentido de pertenencia, que confronta con el de otros, lo organiza de acuerdo con los patrones de diferenciación productiva (riqueza económica), social (origen de parentesco) y sexo/género (división sexual de los espacios) y ejerce jurisdicción. Hay territorios sagrados, festivos, ecológicos, productivos etc., como territorios de uso privado o colectivo. En tanto que el territorio es humanizado, cultivado, representado etc., genera comportamientos culturales en torno a él, leyendas, temores y topónimos. Cada pueblo, comunidad o sociedad quiere ser soberana sobre su territorio y ejercer autoridad en la comunidad política. Como los pueblos son diversos étnica, política y culturalmente, las nociones de espacio varían de pueblo a pueblo, de nación a nación, de Estado a Estado.

La historia Colombiana no ha sido ajena a la pluralidad de territorios, la concepción de éstos ha producido los regímenes federales y centralistas que nos han gobernado. Las percepciones geográficas, climáticas y administrativas lo han ordenado. Pero es diferente hablar de una pluralidad de territorios, que de territorios plurales. No es un ardid semántico, cada concepto enuncia dos cualidades distintas. La pluralidad de territorios indica su multiplicidad: «la superficie terrestre como soporte está sujeta a un proceso permanente de organización/diferenciación, proceso central para la reproducción sistémica. De esta manera se producen lugares habitados o no, materializados o no, relaciones entre ellos, conjuntos de lugares o

espacios que pertenecen a una misma estructura, productos del azar o en algunos casos como un proyecto conjunto, un plan de organización espacial.» (Novoa en Maldonado 2001:112).

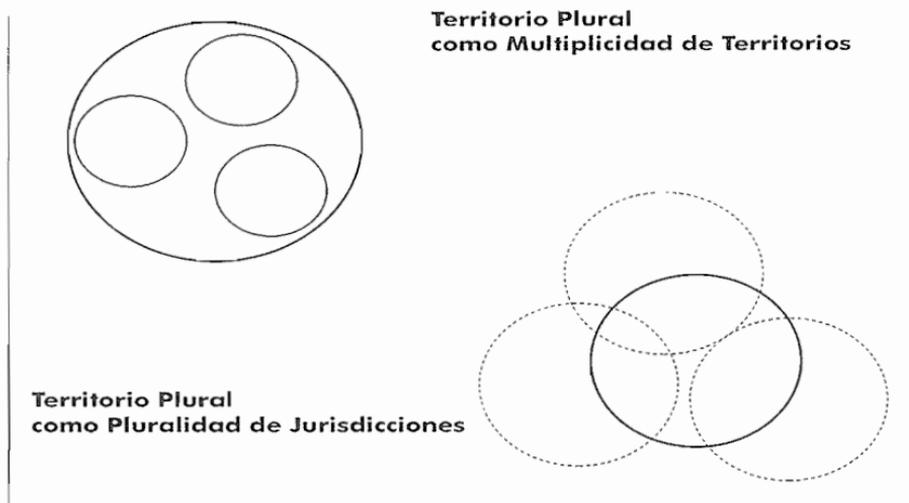
Los territorios plurales, además de concebir la multiplicidad descrita anteriormente, conciben todo espacio terrestre ocupado por distintas representaciones sobre él, que tienden a legitimar la jurisdicción sobre los habitantes que en él residen, configurando la serie de relaciones sociales entre las diferentes percepciones de dominio. Sirven de ejemplo las reservas y parques ambientales que tratan de imponerse en los territorios indígenas, como en la Sierra Nevada de Santa Marta, en donde el Consejo Territorial de los pueblos (Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo) se opone a las políticas del Ministerio del Medio Ambiente (OWYB 2001). O la de los grupos armados que luchan entre ellos para imponer el dominio sobre los habitantes de la zona, como son los enfrentamientos entre las FARC y el ELN en Arauca, o de las FARC y los paramilitares en Antioquia. Los pobladores de estas regiones están condenados al desplazamiento o a realizar oposiciones cívicas como las movilizaciones del sur de Bolívar o los municipios de paz en el proceso del Carare Opón.

Los Territorios Plurales permiten percibir en cada unidad de lo múltiple, la pluralidad de percepciones territoriales estructuradas, estructurando y estructurantes. La percepción territorial estructurada es aquella definida por la cotidianidad de los habitantes de la región, que cuenta con identidad, economía, relaciones sociales y simbólicas y modos de pertenencia. La percepción territorial estructurando reconoce el hecho de que el territorio está en proceso de construcción en sí mismo, y que las intenciones de dominio de otros sobre su espacio pueden ser estructurales, como por ejemplo las judiciales o eclesiásticas, e incluso en algunos lugares, las guerrilleras, como el pie de monte llanero. Las percepciones territoriales estructurantes se forman por la progresiva acción de los movimientos sociales. Dichas percepciones dan cuenta de la forma como las luchas generan nuevos conceptos territoriales; es el caso de algunos municipios del oriente antioqueño y del macizo colombiano (cfr. Zambrano 2000). La territorialidad es derivada de la interacción de estas circunstancias. La introducción de un elemento, como bien puede ser el caso de la reforma fiscal que propone el gobierno, basada en la desaparición de municipios quebrados o de población menor a los 14000 habitantes, estimula la movilización de todas las percepciones.

No hay rincón del país que no reporte conflictos jurisdiccionales, por lo que la diversidad de ellos no puede abstraerse de los análisis, pues son conflictos que de alguna manera se han estructurado a través de la historia, a manera de herencias provenientes de luchas ideológicas (municipios liberales y conservadores), religiosas (en México los municipios cristeros y no cristeros), formas de vivir (occidental o étnica); herencias de guerras y de peleas por tierras, diferencias de clase y de tradiciones. Los territorios plurales son una suerte de palimpsesto de representaciones, que estratifica historias y las superpone conflictivamente con sus tradiciones y sus muertos. Esto es, con representaciones e historias que legitiman su modo de acción y sus pretensiones de dominio. El territorio se conquista, por lo que es lucha social convertida en espacio.

En el cuadro siguiente se representan la pluralidad de territorios y los territorios plurales

Territorio Plural



El concepto de territorios plurales coadyuva a pensar las estrategias del espacio, en tanto que la configuración territorial es objetividad de la presencia social, cultural y política diversa y conflictiva, sobre la que descansa la producción de lo local. La territorialidad, definida por la movilización de la pertenencia a un territorio, con intención de dominio, constituye un factor fundamental en la construcción social del territorio, pues produce un fenómeno similar al de la comunidad imaginada, una

conexión simbólica con el territorio que es capaz de generar identificación entre las distintas percepciones que se ponen en juego y que tiene por objeto el ordenamiento territorial, es decir, la ordenación de relaciones sociales y la producción del poder que ejercerá el dominio en él.

La construcción y apropiación social y cultural del territorio es también una apropiación política, en tanto estrategia del espacio que delimita – interna y externamente – las relaciones sociales entre colectividades. De ahí que, en principio, el sujeto activo del territorio sea un sujeto antropológico y no ecológico. Tal sujeto es quien define – colectivamente – los contornos múltiples del territorio, transitando al sujeto político. Se trata de explicar, en consecuencia, el tránsito del territorio cultural al territorio político, aquel que da sustento a la comunidad imaginada, que requiere imaginar el territorio para legitimarse y dominar.

3. Las Dinámicas Sociopolíticas

Se ha avanzado en el esclarecimiento de lo territorial, que comienza cuando se discute la pertenencia a un espacio y con base en ella se plantea el derecho de dominio. Las dinámicas sociopolíticas territoriales son definidas por las distintas estrategias que se ponen en juego, no sólo para el uso de un territorio sino para ejercer soberanía. Los esfuerzos hasta ahora desarrollados para comprender las dinámicas territoriales, mantienen una fuerte conexión con la tierra, lo cual confunde y perjudica la adecuada comprensión de la lucha por el ordenamiento territorial. A un problema nuevo se le analiza con conceptos antiguos; el cambio cultural introducido por la constitución no ha generado cambios culturales para abordarlo. Mientras los análisis sigan atados a la lucha por la tierra y no por el dominio territorial, el cambio interpretativo no se producirá. Hasta que se produzca, la lucha por el ordenamiento territorial tendrá otro sentido y no hallará la razón de ser, y en lugar de avanzar en la confrontación de la hegemonía cultural imperante, tanto del Estado como de los grupos armados, estará condenada a reproducirla.

Algunos casos de las dinámicas sociopolíticas son los siguientes:

1. La trama de la vida social y política colombiana está urdida de conflictos no resueltos anclados en el territorio. La vida de las veredas, de los pueblos, de los barrios, de las ciudades reproduce una organización dual

producto de vendetas, de riñas familiares y de pugnas entre partidos políticos. De alguna manera el territorio se organizó en pueblos de blancos y de indígenas, de negros y de mestizos, de liberales y conservadores, de elenos y de farucos y de cocaleros y amapoleros. Y entre ellos permanecen personas que se han acomodado en medio de los conflictos, sin alinderarse a uno u otro bando, o bien alineadas al bando no dominante en el lugar. Sucesivamente el territorio ha tomando forma por carteles (zona del cartel de Cali), frentes (área del 48 frente de las Fare), paramilitares (territorio de Castaño), parroquias (zona de los franciscanos), caudillos (municipios gaitanistas), caciques electorales (coto de los Tulena), productos agrícolas (zona cafetera), pueblos indígenas (tierradentro), juntas de acción comunal (área campesina), programas de gobierno (zonas PNR de Conflicto), políticas de planificación (región Corpes occidente), tierras de conservación ecológica (Santuarios de fauna y flora) etc. que se imponen y superponen a través de jefes de programas, funcionarios estatales, cabildantes indígenas, presidentes de junta, consejales, priostos, líderes etc., y por intermedio de personas que pueden, simultáneamente, tener pertenencias, sino a todas, a varias de esas formas.

2. Salta a la vista uno de los procesos territoriales actuales que puede citarse desde la lógica militar: la guerrilla comienza a dominar territorios y a desarrollar una visión geopolítica perfeccionando para ello su ejército, que profesionaliza y tecnifica. Una modernización a todas luces vista y que tiene control económico sobre cultivos de marihuana, coca y amapola. Los narcos por la vía de la adquisición de tierras realizan la reforma agraria a su manera y en su beneficio y arman ejércitos para controlar territorios, como fue el caso del Magdalena Medio. El Estado aunque pierde control en algunas regiones no ha permitido que la unidad e integración territorial de la nación sean puestas en entredicho. Este proceso, se ha visto afectado por la reconversión de territorios de la guerrilla en territorios paramilitares, que además produce una acumulación de tierras en sus manos, debida al aniquilamiento y desplazamiento de las personas que las habitaban. La guerra se viene produciendo en algunos lugares, pero las distintas jurisdicciones militares tienen efectos en todos los rincones del país. Así un sitio en el que no haya guerra, siente las presiones de ésta, pues la intención de dominio actúa sin la presencia física permanente de los actores armados.

3. Los movimientos sociales regionales como el del Macizo Colombiano desarrollan formas regionales inéditas con capacidad popular estructurante. Campesinos, líderes cívicos, maestros, representantes indígenas de distintos municipios se han organizado en torno al Comité de Integración del Macizo Colombiano, CIMA. Durante la década anterior el Macizo Colombiano pasó de ser un referente geográfico de cinco municipios, a ser un referente para 16 municipios de Cauca y Nariño. Se logró en ese lapso conquistar algunas alcaldías municipales y mantener el sentido de la protesta social en más de 75.000 campesinos e indígenas. El auge del movimiento condujo, en alianza con otros sectores populares, a llevar a la Gobernación del Cauca, al primer Gobernador indígena del Departamento. Existen otros movimientos que son liderados desde las alcaldías y consejos municipales.
4. Los pueblos indígenas reportan también dinámicas sociopolíticas peculiares. Dos de ellas pueden servir de ejemplo. La primera tiene que ver con una situación inédita en los análisis indígenas, pero de ningún modo inédita en la historia indígena de Colombia. Se trata de la movilización de gentes del campo que se han definido como indígenas, logrando con ello acceder a recursos como la tierra y en otros casos a la participación política. Dado que es un fenómeno extendido en el país, su comprensión afecta lo que en lo sucesivo se comprenderá como territorio indígena y, por supuesto, la conducción política de esa realidad. La segunda, tiene que ver con la promoción de la idea territorial de los pueblos indígenas como unidad sociopolítica. A la par que el movimiento logra la unidad de los resguardos, amplía el sentido de un territorio ancestral o, por lo menos existente, antes de la llegada de los españoles. El problema no radica en dicha percepción territorial, sino en la política social adoptada por el pueblo indígena respecto a la población que habita las áreas demandadas, la cual tiende a ser excluida y desterrada, bajo el concepto de «saneamiento» de dudosa procedencia ideológica.
5. La descentralización introdujo posibilidades de creación de formas territoriales no preexistentes en Colombia, como las regiones y las provincias. Se iniciaron movimientos de organización territorial desde distintos frentes, bien desde la comisión de ordenamiento territorial, bien desde los municipios, bien desde los movimientos sociales. La tensión con las entidades preexistentes no se hizo esperar. Así mismo, en el plano local la tirantez entre poblaciones se agudizó; pueblos con

densidad demográfica igual o superior a las cabeceras municipales, aspiraron a convertirse en municipios. El reconocimiento de los resguardos produjo problemas al interior de los pueblos indígenas, como en la relación de estos con los municipios que ejercían jurisdicción sobre ellos. Se ha dicho, que en materia indígena las aspiraciones propiamente territoriales de las etnias se vieron interrumpidas, el Estado redujo la potencialidad territorial, en la práctica, la descentralización postró nuevamente, a resguardos, las aspiraciones territoriales. Vale decir, dejó a los indígenas sumidos en la misma realidad colonial. Las organizaciones indígenas por su parte, con la estrategia de evitar la radicalización de los resguardos en unidades, transformaron y diversificaron las luchas. En el seminario de pueblos indígenas, realizado por el departamento de Historia de la Universidad Industrial de Santander, en 1998, la representante indígena de la Organización Nacional Indígena de Colombia, explicó que en ese momento «no estamos en la lucha de la cultura sino de los recursos». (Transcrito de la grabación de la mesa redonda en el seminario).

6. La Constitución de 1991, promovió a la política a los afrodescendientes, gitanos, inmigrantes y a los mismos indígenas. Así mismo, desarrolló el denominado «proceso de comunidades negras» que tiene por fin la titulación de los llamados «territorios de africanía» o territorios ancestrales. Entre los indígenas posibilitó hablar de los territorios continuos y discontinuos. Pero como muchas realidades territoriales estaban compuestas por poblaciones de distintos orígenes, se suscitaron enfrentamientos que incluso rompieron las formas rituales de uso del espacio, como el sistema de compadrazgo entre emberas y negros en el Chocó, enfrentando a la vez, a las organizaciones que los representaban.
7. El reconocimiento de los derechos de la diversidad y la jurisdicción especial indígena, generaron dinámicas transterritoriales, producidas por la pregunta acerca de quién tiene jurisdicción sobre los indígenas que cometen crímenes fuera del territorio indígena. Las peticiones de amparo solicitadas por indígenas involucrados en ilícitos, fueron sometidas al fuero ordinario, pues prevaleció la idea de que sólo puede actuar la jurisdicción indígena en delitos cometidos en el ámbito de su propio territorio. Se volvió a la ley 90 de 1890 que obligaba al indio a reducirse en su tierra. La Corte Constitucional se pronunció al respecto, generando el vacío sobre la identidad individual indígena y sobre el hecho de que

- fuera del territorio los indígenas pueden con mayor facilidad estar cometiendo delitos porque, precisamente se mueven dentro de ámbitos distintos a los de su cultura. Este es un debate que sigue abierto y que es pertinente tanto para los abogados como para los antropólogos.
8. Las dinámicas urbanas se concentraron en la definición de los POT, con el fin de dar mayor bienestar a los habitantes de las ciudades. Sin embargo, las políticas sobre los espacios públicos y la recuperación de los bienes patrimoniales de las ciudades, se convirtieron en dispositivos de segregación contra los ciudadanos con menores recursos, los cuales se trasladaban a otros lugares. Muchas de las noticias periodísticas al respecto muestran como se movilizaban las territorialidades urbanas para agredir a los reubicados y como se producían inestabilidades sociales. Estas fueron controladas con medidas policiales que en algunos casos produjeron muertos.
 9. La participación electoral ha lanzado a ciertos sectores a la lucha por las alcaldías y consejos municipales, a las asambleas departamentales y a los cuerpos legislativos del Estado. Aunque la contienda electoral prefigura una noción de territorio, la circunscripción electoral, los éxitos electorales no han producido percepciones de ordenamiento territorial, sino alianzas políticas. La capacidad electoral desarrollada por las minorías no ha generado reflexiones sobre las implicaciones territoriales, en cambio si ha promovido sesudas argucias electorales.
 10. La presencia de los departamentos negros de Chocó y San Andrés, se ha quedado en la lógica preexistente de la administración del departamento. No ha habido ningún intento claro de promover una política realmente territorial de corte étnico, que permita promover a los pobladores autóctonos y posibilite la convivencia entre chocoanos y san andresanos no afrocolombianos, siendo cuidadosa de las posibles intromisiones segregacionistas. La falta de un concepto territorial basado en lo jurisdiccional ha llevado al traste cualquier intento y ha producido –en cambio– divisiones y enfrentamientos en el movimiento social afrocolombiano.
 11. Las dinámicas territoriales que tuvieron como fin ordenar el potencial electoral de los colombianos, permitieron hacer visibles a los colombianos residentes en el exterior. Pocas investigaciones se han llevado a cabo sobre lo territorial al respecto, pues el inmigrante ha sido

concebido como votante, bajo la autoridad consular. Sin embargo, no es precisamente esto lo que los hace importantes, pues muchos hogares colombianos subsisten de los dineros que ellos remiten producto del trabajo en el extranjero. Pero además, consolidan espacios con identidad nacional en un territorio no nacional que es importante estudiar y analizar. El emigrante no es un apátrida, es por el contrario, un sujeto sobre el cual descansa el peso del efecto de las políticas sociales de nuestro país que los expulsan e impelen a vender su fuerza de trabajo en un país extranjero, y con ello amortiguan el costo social interno producido por ellas.

12. Las dinámicas transterritoriales se pueden ejemplificar con el liderazgo colombiano en la Unesco, en cabeza de Juan Luis Mejía Arango, para la defensa del patrimonio cultural subacuático. En la conceptualización que dará origen al convenio internacional, el objeto patrimonial hundido en un barco, es sujeto de la soberanía del país al cual pertenece y no del país propietario de la bandera de la embarcación que lo transportaba. Por supuesto, ni el barco ni el objeto patrimonial pertenecen al país en que éste fue hundido. Con este concepto, el bien patrimonial subacuático hundido en aguas internacionales queda protegido de los buscadores de tesoros y el país dueño puede apelar a la sociedad internacional su jurisdicción y propiedad sobre él. Así mismo, si un barco de bandera inglesa, con tesoros colombianos, se hundió en el puerto de Cádiz, España, Colombia puede apelar la cooperación española para que el bien pueda ser reintegrado al país.

EMERGENCIA DEL CAMPO TERRITORIAL

Para entender la cuestión territorial en Colombia se ha planteado que la Constitución introdujo un cambio cultural, fundamentado en el reconocimiento de la identidad, la jurisdicción y la autonomía de la diversidad. Esta innovación generó fenómenos que ameritan especial tratamiento. Para lograrlo se propone usar la noción de campo territorial¹³,

13. Como realidad postconstitucional la emergencia del campo fue puesta en evidencia por el método de análisis neoestructural de "modelos de emergencia", de Bourdieu (1995:91-125). Tal análisis se enmarca en una perspectiva constructivista, comparativa y relacional. Según Bourdieu, tales modelos se concentran, particularmente, en atender las zonas fronterizas de la realidad de los objetos de investigación, áreas ricas en relaciones sociales que han sido producidas por la interacción permanente de los actores contendientes con sus entornos. El espacio descrito por el modelo es un territorio propiamente sociopolítico, cuya gobernabilidad debe ser pensada.

que ayuda a entender la relación entre los territorios plurales, las dinámicas sociopolíticas y la gobernabilidad cultural. El campo territorial no es un espacio físicamente determinable, empero, si lo es socialmente; permite observar como actúan sobre un determinado lugar las intenciones de dominio, qué dinámicas y conflictos producen, y cómo generan sujetos que dan conducción política a los procesos desarrollados. El campo territorial es pues, un medio de observación de nuevos fenómenos sociopolíticos que brinda la posibilidad de comprender mejor el sistema propio de relaciones, representaciones e institucionalizaciones culturales, sociales y burocráticas en el espacio.

La presión de la lucha por la tierra, por ejemplo, impuso la destinación de presupuestos que no estaban planificados, generó la apertura de oficinas gubernamentales nuevas para tratarlos, como la oficina de resguardos en el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y a tener oficina para las comunidades negras que antes no existía¹⁴. Para el campo territorial un pueblo indígena es un sujeto para la política territorial, al igual que una comunidad afrocolombiana, como también lo puede ser el jefe de la oficina de Planeación Nacional dedicada a los asuntos presupuestales para la compra de tierras.

Se debe reiterar que la noción de campo territorial es un recurso teórico para pensar las relaciones sociales que se producen cuando se aborda el tema espacial. La utilidad reside en la posibilidad de establecer la serie de relaciones que de otro modo quedarían excluidas de los análisis, relaciones que deben ubicarse en la realidad empírica y contrastarse con ella. El campo puede dar cuenta de la emergencia del espacio de interacción de la pluralidad de territorialidades, indígenas, afrodescendientes, gitanas, migracionales, veredales, barriales, ciudadanas y las diferencias internas de cada una de ellas, y de la totalidad de la diversidad de jurisdicciones, que producen los conflictos entre territorios locales, municipales, departamentales y nacional, así como entre otras jurisdicciones más difusas como las militares. Pero lo que en realidad lo define es el modo que él contribuye a percibir cómo la

14. Tal percepción se ampara en el hecho de que a lo largo de la década del noventa, como lo señala Diana Rojas, se incrementaron los programas sobre indígenas en todas las instituciones del Estado. (Cfr. Rojas 1999)

realidad construye y define un sujeto para la política territorial y un sujeto territorial para la política¹⁵.

El campo da cabida a las dinámicas sociopolíticas; realidades que sin ser territoriales imponen profundos efectos sobre el territorio. Al ser las autoridades indígenas incluidas como parte del Estado, debieron enfrentarse a fenómenos como el manejo de presupuestos, alianzas políticas y burocráticas, conflictos interétnicos y proselitismo electoral, dentro de una lógica cultural-estatal, que sus culturas —e incluso sus movimientos— no tenían en perspectiva. Pasar del control ritual del shamán al control fiscal de la hacienda nacional, es un cambio más abrupto que cualitativo. Para algunos sectores mestizos, “volverse indígena” y reivindicar tierras fue la oportunidad para acceder a recursos, que de otra manera el Estado no les proporcionaba; así municipios vieron convertir las veredas en territorios indígenas y a los pobladores en resucitados militantes de pueblos etnohistóricos. Si tales fenómenos son susceptibles de ser explicados, también pueden serlo aquellos producidos por los sectores contrarios a la causa indígena, para quienes los derechos son concebidos como privilegios a erradicar por sobrerrepresentación electoral, oportunismo de la gente, secesionismo de la causa indígena, mal manejo de recursos e incapacidad de los indígenas de conducir sus propias reivindicaciones. Como señala Abagnano (1987) “el campo de una relación incorpora al dominante y al dominante inverso de la relación; esto es, de los términos que están en una determinada relación con éste o con aquel término (*dominati*) y de los términos con los cuales este o aquel término está en determinada relación (*dominate inversi*)”.

Ninguna de las instancias observadas mediante el campo son territoriales espacialmente hablando, son políticas y responden a la lógica que la misma política impone, la cual mantiene el sustrato espacial. El campo no explica las particularidades de las culturas territoriales, ni la singularidad de las territorialidades, pero sí la promoción de ellas a la política. El objeto

15. “El sujeto «en el sentido de soporte material de propiedades”(Valentine 2000), es construido de modo permanente para operar dentro del campo, en las luchas por el reconocimiento y en la estructuración de relaciones sociales en la diversidad. No es una persona definida previamente que adquiere las propiedades de modo natural y espontáneo; las adquiere en el careo político. El campo es estructurante del sujeto, éste al ser estructurado, es resultado tanto de las luchas presentes, como de todas las del pasado.» (Zambrano 2001:85)

del campo es entender además de las actuaciones concretas que llevan a mejorar un territorio recuperando la ecología perdida o creando nuevos paisajes económicos, las políticas que posibilitan hacerlo. Los hechos que materializan las políticas no suelen ser debatidos *per se*, en cambio si, las demandas para concretarlos. El objetivo es explicar los posicionamientos al interior del campo para controlarlo, la forma en que se establece la política para la defensa territorial; los consensos que construyen políticas públicas, por ejemplo, cuando aparecen las demandas de defensa de tierras y territorios, autonomía, jurisdicción y reconocimiento cultural etc¹⁶.

La noción de campo es útil para indagar por qué se promueve la conversión de la Ley de Transferencias sobre la base de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT; cómo se exige el derecho a la concertación previa de una acción de un órgano gubernamental en un territorio indígena y se adecúan todas las instituciones para tal efecto. También se las arregla para explicar por qué una interpretación jurídica hace prevalecer un derecho territorial por encima de un derecho individual, o por qué una comunidad decide transformar ciertos usos y costumbres tradicionales cuando así lo indica una sentencia judicial. O ayuda a interpretar hechos como cuando los campesinos organizan un cabildo para iniciar la lucha por el reconocimiento de derechos territoriales y la estabilización de la residencia en el extranjero de un inmigrante y las formas que usa para modificar el espacio en el que se encuentra.

4. Gobernabilidad Cultural

La gobernabilidad es un asunto de la conducción política y ésta tiene por objeto la construcción del orden. Gobernar es conciliar posiciones políticas e intereses que se enfrentan de modo permanente; es más un arte que una técnica administrativa, orientado a saber en dónde reducir tensiones para propiciar propósitos comunes, sin desmedro de las identidades en

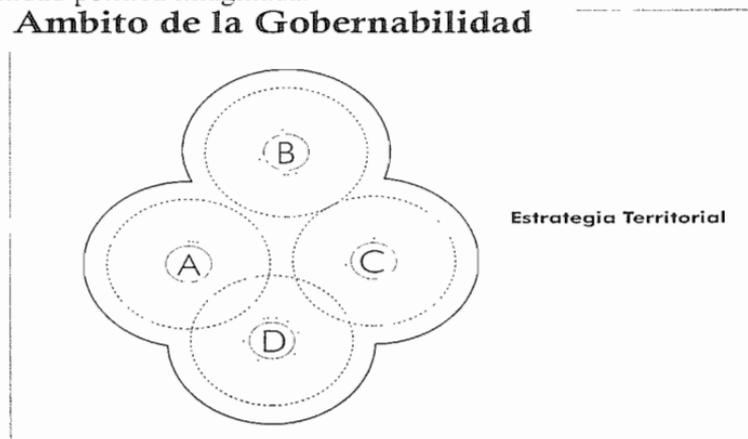
16. La lucha por el reconocimiento territorial a la vez que trata de la transacción por el uso social y cultural del espacio, también reporta la producción de un nuevo espacio en el que la lucha por el territorio termina sometiendo y sometiendo a otros a su propia conquista. Aunque proviniendo de percepciones distintas, *vr. gr.* el *nasa kiwe* y el territorio nacional colombiano quedan -provisionalmente- del mismo lado, cuando coinciden el territorio reivindicado y el otorgado. Sirve de ejemplo, que con la descentralización los territorios indígenas quedaron en la órbita administrativa del Estado colombiano.

pugna¹⁷. El concepto cultural de la gobernabilidad además de referenciar la forma diferenciada de los seres humanos de hacer política y dirimir los conflictos, tiende a ubicar la cualidad de gobierno, es decir, la identidad entre la acción y los hechos, y no la calidad buena o mala del ejercicio gubernamental.

Al ser producto de las representaciones humanas, pero también de la acción humana, la gobernabilidad cultural incorpora «un número de actos humanos: crear, organizar, reproducir, intercambiar, habitar, amar, gestionar, negociar los cuales sintetizan las esferas en las que se ejercen los (derechos territoriales), se vivencian los mejoramientos de la calidad de vida, se concreta el desarrollo humano, se reconce a los gobernantes, se manifiesta el sentido de pertenencia.» (Maldonado 2001:112). La gobernabilidad cultural redefine la capacidad de gestión administrativa, para comprender los asuntos humanos que proceden de la secular intención de dominio sobre otros y de las formas de resistencia que se derivan de ello. Razón cognocéntrica tenía Manuel Gamio al señalar que la antropología –que se ocupa de los asuntos humanos– es la base del buen gobierno.

Con base en el siguiente diagrama se puede explicar el ámbito de la gobernabilidad cultural, es decir del direccionamiento político de las jurisdicciones enfrentadas legítimamente o no, que tiende a producir un orden territorial, una cultura política y una territorialidad y a redefinir la comunidad política imaginada.

Ámbito de la Gobernabilidad



17. "El tema de la gobernabilidad surge junto con la constitución de la modernidad: el paso de un orden recibido a un orden producido. En la medida en que la sociedad ha de producir por sí misma el ordenamiento de la vida social, la política emerge como una instancia privilegiada de tal producción del orden. Como tal se encuentra expuesta a dos exigencias fundamentales: por un lado, la legitimación del orden y, por otro, la conducción de los procesos sociales en función de dicho orden. Por estos criterios se define también la política democrática. La democracia es no sólo un principio de legitimidad, además ha de asegurar una conducción eficaz." (Lechner:1998:10)

El diagrama ha sido pensado a partir del movimiento regional del Macizo Colombiano, con base en la representación del diagrama de la lógica espacial (*vid supra*). Si se piensa que cada unidad es un territorio se observa que A no tiene contacto jurisdiccional con C ni con B, pero sí con D, que le sirve de puente con C. D se empalma con A y C, pero no con B. Y, B realmente apenas tiene una frontera con el dominio de C, con lo cual aparenta no tener una interacción territorial con ninguno de los tres. A, B, C, y D en conjunto, están dentro del ámbito de la gobernabilidad que coincide con la estrategia territorial. La porciones espaciales de A, B, C y D, circunscritas por los círculos pequeños negros, que pueden identificarse con veredas, resguardos, corregimientos y municipios no tienen contacto físico. Vale decir, se pueden pensar sin vecindad, pero es obvio que todas están dentro del mismo ámbito de gobernabilidad.

El CIMA es un movimiento social que ha avanzado en la definición de una identidad regional y progresivamente delinea una estrategia territorial, que incorpora municipios, veredas, resguardos (aunque no participen del movimiento) al entorno del Macizo Colombiano. Teniendo en cuenta los círculos punteados, (A) representa las intenciones de dominio del movimiento indígena yanacona, (D) las de los campesinos adscritos al CIMA, (C) las del movimiento de juntas de acción comunal y (B) las de las comunidades negras del patía que forman parte del movimiento regional. Al considerar, en ese sentido, los círculos negros pequeños significan que A puede ser un resguardo, D un corregimiento, C una vereda y B una comunidad afrocolombiana, que aunque separadas, en lo local, reflejan las acciones jurisdiccionales.

Se puede observar mediante el diagrama que el CIMA interactúa con el movimiento yanacona y con las juntas de acción comunal, pero las juntas no tienen una interacción directa con los yanacunas, aunque sí una intermedia a través del CIMA. Las comunidades negras no tienen interacción directa con ninguno de los tres, pero mantienen un límite con las juntas de acción comunal, pues la gente que ha participado en las movilizaciones son presidentes de ellas en los sitios de origen.

El diagrama del ámbito de la gobernabilidad cultural coincide con la estrategia global resultante de la lucha entre las jurisdicciones. En la realidad del movimiento en el Macizo el esquema describe la situación de aislamiento de las reivindicaciones afrocolombianas patianas en el seno del movimiento

regional, muestra los conflictos del CIMA con los indígenas y con las juntas de acción comunal, y da cuenta de por qué los indígenas privilegian a los cabildos por encima de las juntas de acción comunal. Sin embargo, hay juntas de acción comunal en los resguardos indígenas enfrentadas a los cabildos, se presentan veredas del CIMA que quieren ser yanaconas, existen juntas que se oponen a la presencia de patianos en el Macizo y a la hegemonía de los indígenas. Las juntas quieren que la gente las convierta en interlocutoras, los cabildos se erigen en los protectores del Macizo Colombiano, el CIMA genera una identidad, la maciceñidad, que los subsume a todos en la identidad regional, a lo cual se oponen. Se producen enfrentamientos que tratan de resolver los contenidos de un consenso prevaleciente, todos pertenecen a la misma región. El debate de la gobernabilidad es sobre la calidad de la pertenencia y las formas de administración para que la región pueda desarrollar todo el potencial que tiene.

Presumir que las comunidades locales no producen órdenes sociales y culturales, es un equívoco que produce ingobernabilidad, pues suprime todas las formas de la estrategia territorial local. Las políticas de la nación, deben ser reinterpretadas para lo local y las locales para lo nacional, coadyuvando a impulsar el mayor acercamiento al manejo de las tensiones que conducen al ordenamiento territorial. La gobernabilidad cultural no administra las políticas de la diversidad, sino concibe la pluralidad de los sujetos y desarrolla una cultura política con ellos. En la medida que la cultura es la producción de fenómenos orientados a la producción de sentido que coadyuvan a la transformación social, genera conflictos; las formas de regulación que los atienden dan contenido a la gobernabilidad, en tanto conducción de los sentidos producidos. Por esa razón no es potestad de los gobiernos y los Estados, es potestad de los sujetos que reinterpretan las instituciones para actuar sobre ellas, sea para transformarlas, modificarlas o erradicarlas.

III. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El país ha avanzado en el reconocimiento de las identidades particulares de la diversidad, la multiplicidad de los territorios de ésta y el gobierno según los usos y costumbres propios. La progresiva acción de estos elementos en la realidad nacional ha configurado las bases de un cambio cultural importante en construcción, el cual no puede ser desestimado

al abordar la cuestión territorial. Los tres elementos, íntimamente relacionados mediante la dinámica sociopolítica, tratan de hacer coincidir los anhelos sociales con las realidades preexistentes y las que emergen nuevas de esa relación, con el ánimo de consolidar la estrategia del espacio consistente en un ordenamiento territorial en concordancia con los avances de los movimientos sociales. Los principales cambios entorno a las demandas sociales de los colombianos sobre el espacio son *la transformaciones de las luchas por la tierra a las luchas por el territorio, las luchas por el autogobierno a las luchas por la autonomía, las luchas por la defensa cultural a las luchas por el respeto de la identidad colectiva y, la redefinición de las comunidades políticas.*

El ordenamiento territorial se revela con capacidad para conducir los sentidos sociales que actúan sobre el espacio, con el fin de generar convivencia dentro de un marco de relaciones gobernables, para producir tanto la nueva dinámica territorial propiamente dicha, de uso social del espacio, como las prácticas políticas y culturales. El ordenamiento territorial es imposible concebirlo sin el cambio en las costumbres, sin un cambio cultural que partiendo de la realidad históricamente configurada, la promueva y la transforme, resolviendo la tensión entre las territorialidades enfrentadas.

El ordenamiento que se configura bajo esta perspectiva de análisis trata sobre todo de hacer coincidir la pluralidad de las intenciones de dominio sobre un territorio, en una que las sustituya y que les resulte a todos mejor que las que imaginaban individualmente (Cfr. Lechner 1989, Orjuela 1991, Fals Borda 1999, Maldonado 2001). Se trata en consecuencia de la producción de orden y de formas rituales y simbólicas; de una nueva mitificación del territorio con una mentalidad e identidad distinta. Por lo tanto, el ordenamiento territorial impone un cambio cultural sin precedentes, sin el cual remontar los conflictos actuales es una tarea imposible. Hasta ahora las reformas territoriales, no han hecho sino reproducir los conflictos antiguos, agudizar los actuales y sumarle a aquellos los nuevos. Más que orden han generado desorden. Y de lo que se trata con este modo de pensamiento es introducir un orden pensado y luchado, para remontar el desorden en que se ha caído.

Las realidades imaginadas del territorio, los anhelos territoriales, son fundamento de la promoción de las territorialidades en la política. Las territorialidades no son entidades abstractas, ni bagatelas ideológicas, son

realidades constitutivas tanto del orden territorial como de los órdenes cultural y social, instaladas dentro de los límites geográficos. En el ordenamiento territorial no es el territorio el que se debe rehabilitar, sino el Estado que debe habilitar sus perspectivas para abordar el asunto territorial.

La realidad territorial es integrativa. Sin embargo, le sobrevive a esa cualidad la tensión entre lo homogéneo y heterogéneo, de ahí que el ordenamiento se conciba bajo la reiterada acción de resolver conflictos. La reestructuración territorial no conduce a la transformación de la nacionalidad y territorialidad colombianas, pues las luchas por el ordenamiento son nacionalitarias. Lo que produce en cambio, son repercusiones sobre los modos de pertenencia al interior de esa nacionalidad, lo que explica las transformaciones en las relaciones entre nacionales de distintas procedencias dentro de sus límites. El ordenamiento territorial produce necesariamente nuevos modos de pertenencia.

Las regiones históricas son las del presente, no las del pasado; representaciones para el orden geográfico actual, demandadas por los movimientos sociales como estrategia del espacio. A las ideas de ordenamiento carentes de sentido social y cultural y con miopía política, se les debe oponer la reconversión de lo técnico-fiscal en social, que es algo que los humanistas demócratas deben asumir con mucho celo.

TERRITORIOS PLURALES, CAMBIO SOCIOPOLÍTICO Y GOBERNABILIDAD CULTURAL

RESUMOS

Resumen: Se abordará el lugar del territorio en las propuestas gestadas en los movimientos sociales después de 1991, de cara al debate sobre el postconflicto y como parte de la conceptualización sobre las estrategias políticas del espacio en Colombia. Al plantear el nexo entre territorio y cultura, surgen inevitablemente los conflictos, los cambios socio-culturales y las políticas del espacio; poco esfuerzo se necesita entonces, para reconocer la importancia académica y política de la eventual contribución de lo territorial en la construcción de sociedad y en el desarrollo de las culturas. En cambio, sí se precisa de más esfuerzo para hacerse de formas interpretativas que permitan una adecuada comprensión acerca de la territorialización de las dinámicas sociopolíticas y culturales, vale decir, de la conversión de las luchas sociales y culturales en espacio. Esto es, de la construcción del territorio. Se proponen los conceptos "territorios plurales" y "gobernabilidad cultural" para intentar la aproximación a dicho fenómeno.

TERRITÓRIOS PLURAIS, MUDANÇA SOCIOPOLÍTICO E GOVERNABILIDADE CULTURAL

Resumo: Aborda o lugar do território nas propostas gestadas nos movimentos sociais após 1991, discutindo o pós-conflito e as estratégias de políticas espaciais na Colômbia. Ao questionar o nexó entre território e cultura surgem, inevitavelmente, os conflitos, as mudanças socioculturais, e políticas sobre o espaço; a eventual contribuição do território na construção da sociedade e no desenvolvimento das culturas é evidente. Todavia, deve-se buscar formas interpretativas que permitam a compreensão da territorialização das dinâmicas sociopolíticas e culturais, isto é, da conversão das lutas sociais e culturais em espaço. Ou seja, a construção do território. Pelos conceitos de "territórios plurais" e "governabilidade cultural" buscase a aproximação com o mencionado fenômeno.

Unitermos – Estratégias Políticas Territoriais; Territórios Plurais; Colômbia – Lógica Cultural e Social do Espaço.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAGNANO, N. *Diccionario de filosofía*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ANDRADE, A.; AMAYA, M. J.; MARTÍNEZ, F. El ordenamiento territorial: política y plan. *Revista de las Fuerzas Armadas*. Bogotá, 1997. p. 23-41.
- ARANGO, R.; SÁNCHEZ, E. *Los pueblos indígenas de Colombia*. Bogotá: Disloque editores, 1998.
- BOISIER, S. La descentralización: un tema difuso y confuso. En: NOHLEN, D. *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- BOURDIEU, P. *Razones prácticas*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1995.
- CASTELLS, M. *La era de la información. El poder de la identidad*. México: Siglo XXI Editores, 1999.
- ESCOBAR, A.; PEDROZA, A. Pacífico. *¿Desarrollo o diversidad?*. Bogotá: Ecofondo-CEREC, 1996.
- FALS BORDA, O. Reforma Política y Ordenamiento Territorial. En: *Reforma Política y Paz*. Colombia. Bogotá: Ediciones Foro Nacional, 1999. p. 133-136.
- FARC-EP. Intervención de las FARC-EP en la instalación de la mesa de diálogo. En: GONZÁLEZ, C. *Conversaciones de Paz*. Redefinición del Estado. Bogotá. 1999. p. 300-307.
- GONZÁLEZ, C. et. al. *Conversaciones de Paz*. Redefinición del Estado. Bogotá. 1999 (Mandato Ciudadano Por la Paz, la Vida y la Libertad).
- HERSKOVITZ, M. *El hombre y sus obras*. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- HOFFMANN, O. Jeux de parole et de mémoire autour des mobilisations identitaires. En: *Logiques identitaires, logiques territoriales*. Colombie: Autrepart, 2000.

HUNGTINTON, S. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós, 1991.

LECHNER, N. *La permanente y siempre conflictiva construcción del orden deseado*. Madrid: Siglo XXI Editores, 1989.

LONDOÑO, J. F. Gobernabilidad y ordenamiento territorial. *Pensamiento Jurídico*. Bogotá, n.14, p. 9-18, 2001.

Maldonado, L. F. ¿Qué une y separa a la Ley Orgánica de ordenamiento territorial de los derechos humanos?. *Pensamiento Jurídico*. Bogotá, n.14, p. 107-117, 2001.

MOLANO, A. *Siguiendo el corte*. Bogotá: El áncora editores, 1996.

MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*. Madrid: Editorial Tecnos, 1992.

MOUFFE, Ch.; LACLAU, E. La posición del sujeto y antagonismo: la plenitud imposible. En: ARDITI, B. *El reverso de la diferencia*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 2000.

ORJUELA, L. J. Descentralización en Colombia: entre la eficiencia del Estado y la legitimación del régimen. En: NOHLEN. *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1991.

_____. Descentralización y gobernabilidad en Colombia. En: UNGAR, E. *Gobernabilidad en Colombia: Retos y desafíos*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1993.

OWYB, OIK, CIT, OGT. Declaración conjunta de las cuatro organizaciones indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta para la interlocución con el Estado y la Sociedad Nacional. *Jangwa Pana*, n.1, 2001.

ROGERS, A. Los espacios del multiculturalismo y de la ciudadanía. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. París, n.154, 1997.

ROJAS, D. R. *La diversidad cultural en la administración pública colombiana*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 1999. (Manuscrito inédito).

ROMERO, M. El conflicto armado y los límites de la Reforma Política. En: SANTANA, Pedro. *Reforma política y paz*. Bogotá, 1999. p. 143-152.

SANTANA, P. et. al. *Reforma Política y Paz*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1999.

SANTANA, P. Mentiras, falacias y descentralización. *Pensamiento Jurídico*, Colombia, n. 14, p. 189-195, 2001.

VALENTINE, J. Antagonismo y subjetividad En: ARDITI. *El reverso de la diferencia*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 2000. p. 197-218.

YAEGER, P.(Ed). *The geography of identity*. Ratio: Michigan University Press, 1996.

ZAMBRANO, C. V. Conflictos por la hegemonía regional. En: PARDO, M. *Movimientos sociales y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional-ICANH, 2000.

