

Procesos organizativos locales y regionales e institucionalidad: elementos a tener en cuenta en los acuerdos de paz*

Por Diana Marcela Moreno Guerra**

Introducción

En el actual contexto de negociación en medio del conflicto armado y de cara a un eventual posconflicto, se ha comenzado a discutir, entre otros temas, la necesidad de plantear la conformación de una nueva institucionalidad, concebida más desde las regiones y para ellas que para el conjunto nacional, con lo cual se logre superar las problemáticas subnacionales especialmente en el ámbito agrario, político y de organización territorial. Esa nueva institucionalidad, que abarcaría una serie de reformas del aparato estatal en todas las escalas, debería comenzar por analizar dos aspectos fundamentales del nivel municipal: por un lado, la adecuación del ordenamiento político-administrativo del territorio, lo que implica el reconocimiento de las apropiaciones y adecuaciones de las divisiones administrativas que las comunidades han realizado en las localidades, con el fin de hacer posible o mejorar la gobernabilidad interna, y, por el otro, el reconocimiento de los diferentes liderazgos, procesos organizativos y mecanismos por medio de los cuales las comunidades construyen el orden local.

* Artículo recibido en mayo de 2014.
Artículo aprobado en junio de 2014.

** Politóloga y abogada de la Universidad Nacional de Colombia, estudiante de Maestría en Antropología de la Universidad de los Andes.

El análisis de estos dos aspectos, estrechamente relacionados entre sí, nos lleva a dirigir la mirada nuevamente a las respuestas organizativas que las diferentes comunidades del orden local-regional (campesinos, indígenas, negritudes, etc.) han construido en los diferentes territorios y con las cuales —de forma paralela a los actores armados y ante la precariedad de las instituciones estatales— intentan, por un lado, modificar sus condiciones sociales, políticas y económicas, y, por el otro, integrarse al Estado central. Tales respuestas organizativas, que varían según las diversas condiciones socioeconómicas, el grado de conflictividad y el tipo de presencia institucional, han conducido a los pobladores a un aprendizaje que los lleva a instituirse, adaptarse o acomodarse, según sus objetivos y sus propias estrategias, pero de conformidad con los condicionantes externos en los que desenvuelven su vida.

Es importante tener presente que los distintos procesos organizativos son fruto de múltiples variables y condiciones que, entrecruzadas, terminan en la conformación de organizaciones de niveles igualmente diversos, tanto en sus objetivos y proyección (demandas básicas, sociales, económicas y políticas) como en su dimensión (local, regional o nacional). Estas organizaciones responden, a su vez, a pautas impuestas por el mismo Estado, que han de ser reconocidas para poder acceder a los “beneficios” ofrecidos por la institucionalidad, razón por la cual las organizaciones que se crean o las ya existentes son dispuestas y adaptadas por las comunidades en función, tanto de sus necesidades específicas según el grado de jerarquización y sedimentación social, como de los distintos discursos o requerimientos gubernamentales.

El presente documento pretende contribuir en la identificación de elementos que permitan dar cuenta de algunos de los factores que atraviesan los diferentes procesos organizativos de escala local y regional, de cara al fortalecimiento organizativo e institucional desde la base (ordenamiento y organización local) y en su interacción frente al Esta-

do central. Para dar cuenta de dichos elementos, el documento ha sido dividido en dos partes: en un primer momento se adelantará una aproximación a diversos procesos organizativos existentes en el nivel local, intentando identificar cuáles son los factores que determinan el tipo de respuesta organizativa a esta escala y las interacciones local-nacionales. En un segundo momento se abordará la discusión en torno a la conveniencia o inconveniencia de la actual división político-administrativa del territorio, partiendo de los referentes normativos que la definen, frente a una apropiación real del espacio por parte de las comunidades, que no necesariamente responde a las lógicas formales establecidas por el Estado.

Para una mayor comprensión de los dos momentos de análisis, se consideró provechoso revisarlos a la luz de dos casos: Cartagena del Chairá, en el Caquetá; y La Macarena, en el sur del Meta. Los dos municipios, considerados marginales¹, pertenecen a zonas no integradas económicamente a la vida nacional, con fuerte presencia de actores y conflictos armados, pero con procesos organizativos y organizaciones sociales civiles bastante fuertes; pueden ser considerados un claro ejemplo de la

1 Asumimos el concepto de zona marginal, no como una exclusión total de la localidad sino como subordinada dentro de un orden regional y nacional, de la forma en que lo propone María de la Luz Vásquez: "Si el Estado administra las diferencias que ayuda a crear, entonces ser marginal no es no existir o ser excluido, sino ocupar una posición subordinada dentro de un orden que no excluye pero incluye diferenciadamente, en una relación de diferencias regionales jerarquizadas". La autora lo ejemplifica recurriendo a Wade (1997): "...para el caso de las comunidades negras, habría que problematizar la idea de la invisibilidad histórica de estas comunidades, por cuanto la discriminación a la que han estado sujetas supone un tipo de visibilidad en otro plano. Aunque marginales, las comunidades han existido en documentos coloniales, registros, censos poblacionales, en la literatura, etcétera. Otra cosa es que hayan carecido del estatus de ciudadanos comunes, que anteriormente les impedía ejercer su propia representación política. Algo similar sucede con los colonos; desde su llegada a estas tierras han estado sujetos a la cuantificación, a la descripción, a la criminalización, e incluso a procesos de colonización dirigida, pero se les ha impedido su propia representación por fuera de este marco" (Vásquez, M. L., 2006, p. 176- 177) (subrayado propio).

forma diferenciada como la organización territorial es construida desde la base social y crea una institucionalidad alternativa con la cual entran a interactuar de manera directa con los presupuestos y las estructuras normativas del Estado central, modificando jurisdicciones, reorganizando el territorio e instaurando, en la práctica real, diseños alternativos de organización local.

Procesos organizativos regionales y factores que determinan su carácter

Los procesos organizativos del nivel local, además de los escenarios regionales concretos, se ven influidos en su formación-adaptación, entre otros factores por decisiones o discursos de nivel nacional que en algunas ocasiones, de forma indirecta o no intencional, median en las respuestas organizativas de la población. Es decir, decisiones o discursos adoptados en la escala nacional, al ser materializados en escalas regionales y locales adquieren diversas formas, algunas de ellas no esperadas, debido a que los territorios que las asumen no están configurados bajo un solo tipo de población homogénea más o menos articulada por intereses similares. Por ejemplo, como lo afirman García y Aramburo (2011) para el caso de Urabá, los determinantes socioculturales desempeñan un papel fundamental en la construcción de los sujetos políticos que se movilizan localmente. En el territorio existen actores indígenas, afrodescendientes y campesinos que, no obstante coincidir en reivindicaciones básicas similares, tienen determinada forma de ser y estar en el territorio y su propia concepción sobre éste último, y la aparición de nuevos discursos incluyentes enviados por el Estado central determina la puesta en marcha de diferentes acciones de resistencia y acomodamiento por parte de los pobladores locales.

De igual forma, aspectos económicos, geográficos y del conflicto armado median decisivamente en el tipo de posturas y expresiones de resistencia o adaptación, ya que les brindan el marco de acción. A continuación analizaremos la forma como tres tipos de decisiones o

apuestas políticas de nivel nacional fueron apropiadas por organizaciones del nivel local para lograr dinamizar sus propios procesos regionales.

Discursos y decisiones nacionales

El reconocimiento étnico de las comunidades afrocolombianas

Un claro ejemplo de la manera como las decisiones nacionales y los nuevos discursos estatales influyen y modifican los procesos organizativos locales está dado por la forma en que las comunidades afrocolombianas asumieron el reconocimiento étnico dispuesto por la ley. Aprovechando el cambio constitucional de 1991 se introdujo el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación, que por esa vía adjudicó derechos políticos y territoriales a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. Así, utilizando la noción de diferenciación cultural, un determinado grupo poblacional logró afirmar su carácter como ciudadanos del Estado mediante su inclusión en la Carta constitucional como grupo étnico (Gupta y Ferguson, 1992). Sin embargo, el desarrollo de la normativa constitucional y el efectivo cumplimiento de la misma no han sido iguales para indígenas y para las comunidades negras debido a particularidades específicas.

Mientras los pueblos indígenas contaban con un nivel de reconocimiento anterior a la Constitución del 91 —que les permitió una parcial protección de sus resguardos, la construcción de un territorio y la creación de organizaciones sociales y políticas como el Consejo Regional Indígena del Cauca (Cric) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (Onic), por citar solo dos ejemplos—, las comunidades negras no contaban con el mismo acumulado organizativo a pesar de disponer de un sistema ancestral de parentelas y de estar en la búsqueda de su reconocimiento étnico desde hacía varios años. Lo anterior llevó a

que, si bien a través de la Constitución y la Ley 70 de 1993² se intentara integrar bajo una sola unidad colectiva a la población afrodescendiente, tal intento ha sido un ejercicio fragmentado y parcial al cual se deben sumar las características territoriales de conflicto y desarrollo. Esto no significa que las colectividades indígenas no presenten procesos de fragmentación internos, sino que, para efectos de este artículo, se tomaron como punto de análisis los efectos del discurso étnico de las comunidades afrodescendientes y sus organizaciones, por ser allí más evidentes las consecuencias inmediatas de esa decisión nacional.

Es claro que los grupos afrodescendientes disponen ancestralmente de una organización basada, tanto en lazos de parentesco como de afinidad y proximidad, relaciones que los han validado para asumir un papel específico frente a la regulación del acceso a los recursos y a la tramitación de conflictos. Este mismo tipo de organización lleva a que adelanten procesos de adaptación cultural acordes con los contextos sociales, económicos y políticos que se presenten en la región, con el fin de hacer frente a condicionantes geográficos, a las vicisitudes de una economía fluctuante que los lleva a vincularse a diferentes auges extractivos y a economías de subsistencia, y asimismo a las relaciones asimétricas que se establecen entre las comunidades, los representantes de la sociedad dominante (Whitten, 1974, citado por Martínez, 2010, p. 21) y, en el caso colombiano, los poderes locales y los actores armados.

Con la expedición de la Ley 70 de 1993 se introducen las nociones de comunidad negra, ocupación colectiva y prácticas tradicionales de pro-

2 Esta ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción y el derecho a la propiedad colectiva. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

ducción, como aspectos fundamentales dispuestos por el Estado para reconocer y proteger a las comunidades afrodescendientes, con lo cual, como afirma Martínez (2010, p. 16), se asumió “una visión comunalista y ruralista de estas poblaciones, así como una idealización del carácter sostenible y del espíritu colectivista que supuestamente subyace a [sic] sus prácticas productivas y a sus formas de apropiación territorial”. En este sentido, la norma que se crea desconoce que, si bien estos grupos viven y se organizan bajo unos parámetros que incluyen lo colectivo, sus propias experiencias los han llevado por años a dar primacía a nociones individuales, especialmente en el aspecto económico, pues, solo por dar un ejemplo, no son muchas las entidades públicas o privadas dispuestas a crear sistemas de crédito para servicio de quienes no cuentan con propiedades individuales para respaldar sus deudas.

De igual forma, para que las comunidades negras puedan recibir en propiedad las tierras, la nueva ley (Ley 70 de 1993, artículo 5º)³ establece como requisito la constitución de Consejos Comunitarios locales como forma de administración interna de sus territorios, y el Estado determina que es bajo esta figura como la población afrodescendiente podrá ser “beneficiaria” del reconocimiento étnico y de la protección de su cultura, lo cual convierte a estos Consejos en espacios de baja representatividad real⁴, ya que desconoce los procesos organizativos sociales propios de estas comunidades, tal como lo demuestra Sandra Martínez en su estudio de caso del Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca), organización

3 En 1995 se expide el Decreto 1745, con el cual se formaliza y reglamenta el procedimiento para la adjudicación de las tierras colectivas de estas comunidades, así como las funciones de los órganos constitutivos de los consejos comunitarios (Martínez, 2010).

4 “[...] el bajo nivel de reconocimiento de los consejos entre las comunidades, el cual redundaba a su vez en una débil gobernabilidad de los mismos, encuentra su explicación en el origen de los consejos como una invención derivada de la Ley 70, donde el consejo aparece como una proyección del cabildo indígena, y el territorio colectivo como el espejo del resguardo” (Martínez, 2010, p. 34).

que cobija 43 consejos comunitarios ubicados en los municipios de Bagadó, Lloró y Atrato, pertenecientes a la cuenca alta del río Atrato. Con los Consejos no solo se insertan en las comunidades nuevas y extrañas formas de organización, que no se corresponden con las tradicionales, sino que también se introduce un lenguaje administrativo hasta ahora desconocido por estos grupos étnicos y que los ha llevado a adoptar diversas prácticas que les permitan sacar provecho de la novedosa normatividad.

Sin embargo, a pesar de ser conscientes de que la legislación se queda corta frente a sus demandas, de que no reconoce la diversidad de sus procesos⁵ y de que la asimilación de la misma y el cumplimiento de sus nuevos requerimientos resultan insuficientes para el ejercicio real de la ciudadanía de estas comunidades y para su vinculación efectiva con el Estado central⁶, los grupos afrocolombianos deciden “adaptarse estratégicamente” y “hacer el juego” a la normatividad estatal bajo el

5 Lucelly Gómez afirma que: “Esta situación se ve agravada por el debilitamiento de los procesos organizativos, generado ‘por las diferencias y posturas internas, la falta de recursos y apoyos financieros para facilitar la consolidación de estas dinámicas, y en materia de Derechos Humanos por la falta de seguridad para los líderes y activistas de estos procesos’. La alta dispersión de los grupos que trabajan en las comunidades rurales y urbanas de los afrocolombianos, así como el discurso político que maneja cada grupo, son otras de las causas que se señalan como determinantes de una organización política frágil. Además, “la dinámica política de las poblaciones afrocolombianas sugiere que sus líderes no han sido capaces de promover acciones que cambien este estancamiento socioeconómico” (Gómez, p. 9).

6 En esta dirección, en su texto *El territorio en la Ley 70 de 1993 y la política pública para la población afroantioqueña*, Lucella Gómez afirma que “El término ‘ocupación colectiva’, por ejemplo, definido en la Ley 70 de 1993 como ‘el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción’, deja por fuera a aquellas comunidades que, siendo afro, han mantenido con la tierra una diversidad de situaciones ligadas a economías transitorias, a la supervivencia, a los conflictos, a los desplazamientos y a las relaciones establecidas con el resto de grupos sociales e institucionales” (Gómez, 2010, p. 6).

entendido de que es el principal mecanismo legal que tienen disponible en la actualidad para tramitar sus reclamos, hacerse notar en el escenario nacional, mejorar sus condiciones de vida y afirmarse espacial, social y culturalmente.

El discurso del ambientalismo

A mediados de los años ochenta, con la irrupción en el nivel internacional del concepto de medio ambiente y la preocupación mundial por la conservación de la biodiversidad, se introdujo en el país el interés de las entidades públicas por las cuestiones ambientales. En esa dirección, el Estado inicia la ejecución de políticas a favor de la protección de los recursos naturales nacionales, entre las cuales se destaca la declaratoria de grandes extensiones territoriales colombianas como parques naturales y zonas de reserva forestal. Hay que decir que desde hacía varios años algunas de estas zonas contaban ya con pobladores asentados, quienes habían llegado en gran medida huyendo de la pobreza, la exclusión y el conflicto armado interno, en un incesante proceso de apertura de la frontera agraria.

En el marco de esta política ambiental, la participación social a través del reconocimiento de los actores sociales e institucionales, así como la participación de las organizaciones comunitarias, adquieren un valor de importancia en la consolidación de la misma, al menos en lo relativo al discurso. En este escenario, las aspiraciones de reconocimiento e inclusión sociopolítica de las comunidades regionales se vieron enfrentadas, por un lado, a la limitación de sus actividades productivas en pro de la conservación ambiental y, por el otro, vieron en esta política una ventana de oportunidad para vincularse de forma directa al Estado central y solucionar sus demandas de inversión pública y presencia estatal mediante el apoyo a la gestión institucional de Parques Nacionales Naturales (PNN). Un estudio del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP) publicado en 2012 muestra la forma como las comunidades se adaptan a la nueva situación y

buscan el mejor provecho de la misma. Con el ánimo de contribuir a la solución de las tensiones entre conservación, protección y colonización, en el caso del Área de Manejo Especial de la Serranía de La Macarena (Amen) las organizaciones campesinas y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Uaesppn) han promovido desde el año 2005 la conformación de comités de coordinación constituidos por representantes de los colonos-campesinos de las áreas protegidas de la Amen, “comités que tienen como objetivo la formulación e implementación conjunta de propuestas de solución para la ocupación y el beneficio de las áreas protegidas” (Rincón, J. J., 2012, p. 85).

De esa manera puede observarse que este tipo de organizaciones tiene un doble objetivo, al promover la regulación del impacto ambiental ocasionado por la deforestación y la extracción de maderas (Sinchi, 2007), al tiempo que procura el apoyo estatal para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la zona. En términos generales, podría señalarse que ellas se ocupan de la regulación de las relaciones entre comunidad y naturaleza, pues reglamentan la tala de bosques, la caza y la pesca, y en general limitan y prohíben las actividades extractivas de carácter comercial, así como la promoción y adelantamiento de actividades encaminadas a apoyar proyectos de carácter productivo y ambiental, con lo cual se fortalecen los procesos organizativos de la comunidad destinados a mejorar la calidad de vida de la población.

No obstante, a pesar de este intento de integrar el reconocimiento de las comunidades a los planes y esquemas de protección de los recursos naturales, esta política ha presentado diversas dificultades, en la medida en que se presenta una superposición de jurisdicciones de carácter ambiental nacional frente a la político-administrativa de los municipios pertenecientes a la respectiva zona de reserva. El hecho dificulta la toma de decisiones en el ámbito institucional, al entrar en colisión entidades de diversos niveles que dejan en el medio a las organizaciones

campesinas que habitan el territorio, las cuales deben asumir un comportamiento diferenciado y determinado por las contingencias de cada localidad. En esta dirección, para el citado caso de La Macarena, las comunidades, a través de sus organizaciones, han adelantado propuestas de trabajo en un intento de equilibrar el factor ambiental con sus necesidades productivas, pero las mismas no fueron consideradas en el esquema de ordenamiento territorial y solo consiguieron alcanzar algunos acuerdos entre las entidades del orden nacional y los municipios respecto de la promoción de los procesos organizativos de la zona del Amen. Estos escasos acuerdos, además de no trascender en lo material el ámbito de lo formal, han tenido un funcionamiento fragmentado en el área de reserva, debido a factores como las implicaciones diferenciadas del conflicto armado, la interacción entre los actores políticos locales tradicionales y los actores armados y la escasa vinculación socioeconómica de la región.

Como puede observarse, al igual que ocurrió con los cambios propuestos por la Constitución de 1991, los nuevos discursos de reconocimiento e inclusión del problema ambiental planteados en el nivel central, asumen características homogeneizantes que pasan por alto la diversidad de los espacios subnacionales, razón por la cual se requiere adelantar en el camino transformaciones y ajustes de las políticas, y asimismo de las organizaciones sociales a las que ellas van dirigidas; a ellas se les exige el cumplimiento de ciertos requerimientos y exigencias dirigidos a mitigar los perjuicios derivados de la ocupación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las zonas protegidas, especialmente para ser reconocidas como sujetos políticos.

El reconocimiento de las víctimas

En el contexto nacional de conflicto armado, en el cual la población, especialmente la de las zonas rurales, ha debido afrontar situaciones límite, la creación de instrumentos legales como la Ley de Desplazamiento Forzado (387 de 1997), Justicia y Paz (975 de 2005) y, más

recientemente, la Ley de Víctimas (1448 de 2011), han implicado en su conjunto la construcción subjetiva de la categoría de víctimas como nuevo sujeto social de reconocimiento y reivindicaciones, categoría que permite a las comunidades enmarcadas dentro de esta condición acceder a las oportunidades de atención e inclusión en programas políticos, sociales y económicos dispuestos por el Estado, al tiempo que se garantizan, aunque sea de forma parcial, el compromiso y la responsabilidad directa del Estado para con las comunidades que cumplen la característica de población vulnerable, producto de ese conflicto (García y Aramburo, 2011).

Este nuevo reconocimiento condujo a la promulgación de derechos especiales para ese sector de la población y a un nuevo tipo de relacionamiento a través de la institucionalidad creada para tal fin, situación que a su vez hizo que en varias poblaciones del país se crearan nuevas organizaciones de víctimas destinadas a lograr el reconocimiento individual y colectivo y la consecución de oportunidades de atención e inclusión en programas políticos y sociales. Es decir, con la apelación a la condición de víctimas, las comunidades alcanzan visibilidad frente al Estado y logran además su compromiso público y directo de prestar una atención pronta y completa. Bajo estos presupuestos, organizarse significa asumir una posición estratégica para el desarrollo local y regional.

Un claro ejemplo de estos procesos organizativos es el presentado por García y Aramburo (2011) en la región de Urabá. En ella las autoras demuestran cómo en los espacios locales se han creado organizaciones de desplazados que en la práctica han dado cumplimiento a todas las exigencias normativas del Estado y de organismos internacionales para participar, tramitar, gestionar, reivindicar o recibir los beneficios estatales, a los cuales sería imposible acceder de forma individual: "La condición de desplazado es insuficiente para asegurarse una inclusión en el entramado institucional [...] se requiere ser desplazado organizado, entendiéndolo como una nueva manera de ser, de concebirse, de construirse en la política pública, vía indispensable para acceder a

servicios sociales de salud, educación, vivienda, tierra y alimentación y para ocupar espacios de deliberación pública sobre la aplicación de la política misma” (García y Aramburo, 2011, p. 462).

Este tipo de ejercicios de las comunidades, que las autoras han denominado “acomodación pragmática”, muestran nuevamente la forma como las organizaciones sociales se adaptan a los diferentes contextos de inclusión que plantea el Estado central (diversidad étnica, ambientalismo, víctimas, etc.), los cuales se asumen desde nuevos lugares de enunciación, a fin de alcanzar en colectivo las reivindicaciones básicas que de otro modo no podrían obtenerse.

Dimensión territorial del conflicto y de la integración económica regional

Los discursos y decisiones nacionales antes señalados adquieren protagonismo y son apropiados en las localidades según sean las condiciones y tiempos del poblamiento, los tipos de redes sociales que se van articulando, la construcción de imaginarios que se tejen sobre los territorios y la propia historia de intervención del Estado en la región, aspectos que en su conjunto median en la configuración o transformación de las organizaciones locales, en sus formas de manifestarse y en el tipo de institucionalidad regional que se crea. De esta forma, las diferencias del desarrollo económico y del conflicto armado son ámbitos fundamentales de articulación que deben tenerse en cuenta en la implementación de reformas organizativas del Estado, que deben ser analizadas según las particularidades, como se intentará a continuación de manera general (Bolívar, 2011; Vásquez et al 2011).

En los últimos cincuenta años Colombia se ha caracterizado por presentar diversas manifestaciones de protesta, las cuales, a su vez, se han cruzado y superpuesto en el curso de más de cincuenta años de conflicto armado que vive el país. Estas manifestaciones, que se acrecentaron

desde mediados de los años ochenta debido al tránsito de un modelo económico parcialmente proteccionista a uno totalmente aperturista y regulado solo por la fuerza del mercado, implicaron la ampliación de la brecha social y una mayor inequidad, no solo entre clases sociales sino también entre zonas (rural y urbana), así como entre regiones (integradas y marginadas).

Al tiempo que se adelantaba este proceso económico de apertura a los mercados y desregulación del Estado, en el campo social y político apareció la reforma constitucional de 1991, que trajo consigo nuevas formas de hacer política, especialmente en las escalas local y regional (Torres, 2011; Ciro, 2012 y 2013) y que introdujo además, de manera fundamental, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como base de la nacionalidad colombiana y el reconocimiento de derechos territoriales a los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, lo cual deriva en la aparición de “nuevos sujetos” de derecho para el acceso a la tierra y al territorio (Rincón, 2013: 2; Gómez, 2010; Martínez, 2010). Sin embargo, este reconocimiento del carácter multicultural y pluricultural de la nación y de los nuevos sujetos políticos y de derecho, entra a chocar directamente con el modelo económico aperturista ya mencionado, que gira en torno a la desprotección social como máxima de su eficiencia. La resistencia que presentó una parte de las elites locales en los territorios comprobó que la implementación de los cambios constitucionales en el ámbito de la apertura política acarreó una afectación de los órdenes locales establecidos por los caciques regionales. Esta situación implicó en las comunidades locales y sus organizaciones un constante ejercicio de aprendizaje, adaptación y empleo de nuevas formas de lucha social enderezadas a su inclusión en el cambio social y político que proponía la nueva Carta Magna.

Esta particular coyuntura de simultaneidad entre el reconocimiento y la desprotección de derechos sociales, políticos y económicos, hace que se evidencien en el país diversas organizaciones que responden a diferentes procesos reivindicativos y concuerdan con distintos tipos de territoriali-

dades, todo lo cual hace que las organizaciones y sus movilizaciones no tengan el mismo sentido para los pobladores y se identifiquen básicamente tres dimensiones de reivindicación: a) demandas por el reconocimiento y la inclusión sociopolítica, impulsadas por las organizaciones de localidades recién integradas o todavía marginales en el ámbito nacional, las cuales se enmarcan en reclamos de asistencia básica; b) demandas por autonomía y autodeterminación en el territorio y por el mejoramiento de las condiciones de producción y competitividad propias de los territorios de desarrollo intermedio, expresadas a través de movilizaciones por la soberanía, la autodeterminación y problemas estructurales como los tratados internacionales de libre comercio; y c) demandas por la defensa y el sostenimiento de posiciones privilegiadas en el mercado, en regiones ampliamente integradas a la economía nacional.

Si se rastrea la ubicación geográfica de estos tres tipos de reivindicaciones, puede observarse que tienen alguna coincidencia con la tipología de trayectorias territoriales en lo concerniente al nivel de integración política y económica a la vida nacional, por un lado, y a la configuración y el desarrollo de la guerra, por el otro.

En cuanto al nivel de integración político-económica, se identificaron tres tipos de territorios, que a su vez indican capacidades y niveles de institucionalización diferenciados del Estado y que pueden resumirse en territorios integrados, territorios semiintegrados y territorios periféricos (CINEP/PPP, 2012).

Geográficamente los territorios integrados⁷, donde el Estado funciona lo más cercanamente posible a los parámetros teóricos normativos, sue-

7 “Territorios integrados: donde el Estado funciona más o menos de acuerdo a los parámetros normativos: el Estado ha logrado autonomizarse más o menos de la sociedad y funciona relativamente bajo instituciones impersonales que aseguran un control social y territorial gracias a que ha logrado garantizar el monopolio del uso legítimo de la violencia” (CINEP/PPP, 2012, 55).

len ser las regiones cercanas al centro político-administrativo del país, como el altiplano cundiboyacense, las de economía tradicional como el Eje Cafetero, y algunas subregiones de Antioquía, como su capital, Medellín, y el altiplano nariñense. Por su parte, los territorios semiintegrados⁸, donde el poder del Estado se ejerce por medio de poderes locales previamente constituidos, pueden ubicarse en las partes altas y medias de las cordilleras, que corresponden a los departamentos de Antioquia y el norte del Valle, al cinturón cafetero del norte del Tolima y el Huila y a la región del sur de Bolívar, en el Magdalena Medio. Finalmente, los territorios periféricos⁹, donde hay una precaria estatalización de las relaciones sociales y la autoridad dominante es la de los actores armados, se encuentran ubicados principalmente en zonas de colonización reciente y de frontera agraria abierta, como el Medio y el Bajo Caguán, el Medio y el Bajo Putumayo, el Ariari, el Duda y el Guayabero en el sur del Meta, el Cañón de las Hermosas y el Cañón del río Atá en el sur del Tolima, además del sur del Huila, el noroccidente del Cauca, el departamento del Chocó y algunas regiones de Nariño, como también del Magdalena Medio en el valle del río Cimitarra.

En cuanto a las trayectorias territoriales, definidas de acuerdo con la configuración y el desarrollo de la guerra interna, el CINEP/ Programa por la Paz ha identificado tres tipos de subregiones: subregiones

8 "Territorios semiintegrados: donde el Estado funciona a través de poderes locales y regionales previamente constituidos que, de un tiempo para acá, han extendido sus redes de poder local gracias a sus vínculos con sectores de la ilegalidad. En estas zonas el ejercicio de la violencia se encuentra disperso entre varios sectores sociales y políticos, de [tal] forma que el uso de este recurso funciona más bajo la lógica del oligopolio" (CINEP/PPP, 2012, 55).

9 "Territorios periféricos: donde existe una precaria estatalización de las relaciones sociales y existen diversas fuentes de autoridad (grupos armados) que lo emulan: asumen labores de control social, proveen bienes públicos, cobran impuestos y administran justicia" (CINEP/PPP, 2012, 55).

estructuradas por la guerra¹⁰, subregiones en disputa¹¹ y subregiones de orden estatal y presencia marginal en el conflicto¹² (Vásquez et al., 2011). En la primera de estas subregiones, donde el conflicto ha sido parte estructural de la configuración local por ser simultánea al proceso de poblamiento y donde incluso los actores armados han llegado

-
- 10 Las subregiones estructuradas por la guerra se caracterizan por el hecho de que “en ellas emergió la guerra y además lo hizo de manera simultánea con los procesos de poblamiento y configuración como subregión. Así, estos territorios están cruzados en su estructura social, económica y política por las lógicas de la guerra [...] son territorios periféricos, típicamente zonas de colonización cuya inserción en el mercado y la comunidad política ha sido tardía y precaria. Además, son resultado de una constante interacción histórica entre grupos armados y población civil, a veces conflictiva y a veces no, la cual condujo en muchos casos a la construcción de fuertes identidades por medio de una visión compartida de rebeldía y victimismo, en particular en aquellas subregiones receptoras de los perseguidos por el orden central e institucional” (Uribe, 2001 citado por Vásquez, 2011, p. 357).
- 11 Las subregiones en disputa “no tienen una caracterización clara respecto a su carácter de centro o periferia, ni tampoco en términos políticos o económicos. Pueden ser tanto subregiones centrales donde se concentra el poder político y la actividad económica, como subregiones relativamente periféricas. Las características que tienen en común se refieren más bien a sus procesos de poblamiento y sus estructuras sociales. Estas subregiones tienden a ser aquellas cuyos procesos de poblamiento son antiguos o, por lo menos, de mediana duración en el momento en que se empiezan a desarrollar las dinámicas de la guerra en su territorio. Así mismo, son subregiones donde el proceso de sedimentación social está relativamente avanzado en el momento en que ellas se asimilan a la guerra” (Vásquez, 2011, p. 359).
- 12 Las subregiones de orden estatal y presencia marginal del conflicto “se caracterizan por la prevalencia de las lógicas militares estatales, lo que significa que las dinámicas de la guerra que se observan en ellas están frecuentemente vinculadas al centro y obedecen a cálculos estratégicos, sean insurgentes o contrainsurgentes, y que poco tienen que ver con las dinámicas locales o intracomunitarias. Esta trayectoria territorial se da en pocas subregiones. Se caracteriza por una inserción precaria de los grupos armados, la cual se limita a acciones violentas que, en ocasiones, tienen gran impacto nacional y regional porque afectan los centros de las actividades económicas de la violencia; dada la prevalencia de las lógicas del centro, la dinámica a escala subregional suele ser muy similar a la dinámica nacional” (Vásquez, 2011, p. 362).

a promover y acompañar procesos de colonización, el dominio de los actores ilegales resulta ser la principal fuente del orden subregional, pero sin que necesariamente esto signifique la construcción de un orden antiestatal en su totalidad, sino más bien una forma que termina complementando y supliendo la escasa presencia institucional. Estas subregiones se caracterizan en lo económico por su precaria y tardía inserción en los mercados nacionales a causa de sus escasas y difíciles vías de acceso, lo cual entraña una gran dificultad para su integración. Podríamos decir que estas subregiones coinciden en lo político, económico y geográfico con los territorios periféricos antes mencionados, los cuales se encuentran sometidos a altos grados de marginalidad por parte del Estado central, en donde priman las demandas por inclusión sociopolítica.

En las subregiones en disputa, por el contrario, el conflicto, aunque no es el factor que determina de forma exclusiva el desarrollo de la región ni es una de las condiciones para la preexistencia del mismo, sí termina distribuyendo lealtades y construyendo alianzas, tanto de las elites locales como de la misma población respecto de los actores armados, legales e ilegales, según el específico momento político y económico que estén atravesando, lo que hace que presenten variaciones en el ejercicio de la violencia relacionadas con las dinámicas bélicas a escala macroregional y nacional (Vásquez, 2011). Estas subregiones se identifican en lo económico por ser territorios semiintegrados a la vida nacional y donde los actores armados actúan en función de decisiones estratégicas referidas a su avance militar.

Finalmente, en las subregiones de predominio del orden estatal los grupos armados tienen una precaria presencia, por tratarse de territorios integrados en su totalidad a las lógicas del Estado central, lo cual disminuye y limita el margen de acción de los actores armados, por ser comunidades o poblaciones "antiguas" que no requieren la intermediación de grupos ilegales para hacer cumplir las exigencias sociales básicas, que en la mayoría de las ocasiones están ya cubiertas en un

porcentaje alto, en tanto que las demandas de las organizaciones locales quedan, en cuanto a lo económico, vinculadas especialmente con la defensa y sostenimiento de posiciones privilegiadas en el mercado.

La interacción de estos tipos de territorios y subregiones, y el tipo diferenciado de liderazgos organizativos que se van construyendo en estos escenarios, se vieron claramente expresados en lo que fue el desarrollo de los más recientes paros agrarios que tuvieron lugar en Colombia. El proceso de movilización campesina que tuvo inicio en agosto de 2013 comprobó la existencia de la dimensión territorial diferenciada a través de la expedición de los tres principales pliegos de peticiones que fueron presentados al gobierno nacional, los cuales expresan momentos y espacios distintos del desarrollo regional y de la diversidad de los convocantes. Y es que, para poner solo un ejemplo, hay mucho trecho entre los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y los que conforman el Eje Cafetero, caracterizados como economías minifundistas y conectados al mercado nacional, y los distantes Caquetá, Putumayo y sur del Meta, donde, además de su posición geográfica y su reciente elevación de categoría de “territorios nacionales” a departamentos, la población ha tenido que sufrir con mayor rigor la inclemencia del conflicto armado en su territorio, circunstancia que los ha llevado a que recaiga sobre ellos la estigmatización y el señalamiento desde el nivel central.

Una coincidencia de los espacios en cuanto a la dimensión de las reivindicaciones sociales, los territorios de integración política y económica y las subregiones, según la trayectoria del conflicto armado, se muestra en la Tabla que acompaña estas notas.

No obstante esta clasificación —en la cual puede observarse una coincidencia en la ubicación de las tres reivindicaciones sociales—, las demandas macro relacionadas y los tres diferentes tipos de territorios geográficos, económicos y de conflicto, así como las organizaciones sociales existentes en cada región, subregión y localidad, no se agrupan

Articulación de dimensiones de lucha, grado de integración territorial y subregionalización del conflicto armado

Integración política y económica	Territorios integrados	Territorios semintegrados	Territorios periféricos
Conflicto armado	Orden estatal y presencia marginal del conflicto armado.	Subregiones en disputa y órdenes fragmentados y fluidos.	Subregiones estructuradas por la guerra y construcción de órdenes insurgentes o paraestatales.
Movilización social (paro agrario)	Predominio de Unidad Agropecuaria "Dignidades"	Predominio del Coordinador Nacional Agrario (CNA)**	Predominio de la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA)***
Demandas macro	Demandas por la defensa y sostenimiento de posiciones privilegiadas en el mercado.	Demandas por la autonomía y autodeterminación del territorio y por mejorar condiciones de producción y competitividad.	Demandas por reconocimiento político e inclusión socioeconómica.
Ubicación geográfica	<ul style="list-style-type: none"> - Altiplano cundiboyacense. - Altiplanos nariñenses. - Eje cafetero. - Santander. 	<ul style="list-style-type: none"> - Norte del Valle (partes altas y medias de las cordilleras). - Antioquia (partes altas y medias de las vertientes de las cordilleras). - Huila (cinturón cafetero). - Norte del Tolima (cinturón cafetero). - Magdalena Medio (Sur de Bolívar). 	<ul style="list-style-type: none"> - Caguán (Medio y bajo). - Putumayo (Medio y bajo). - Sur del Meta (Ariari, Duda y Guayabero). - Sur del Tolima (Cañón de las Hermosas y Cañón del río Atá). - Sur del Huila. - Noroccidente del Cauca. - Nariño. - Magdalena. Medio (valle del río Cimitarra).
<p>* Recoge los procesos organizativos de las dignidades cafetera, arroceras, cacao, papera, y organizaciones como Acopaneleros, Movimiento por la Salvación del Agro de Córdoba y La Mojana y el Movimiento Nacional por la Defensa de la Ganadería.</p> <p>** El Coordinador Nacional Agrario (CNA), que forma parte del Congreso de los Pueblos y está compuesto por campesinos, indígenas, afrodescendientes, pequeños mineros, agromineros, pescadores, trabajadores rurales, ambientalistas, estudiantes y profesores, hizo un llamado a la unidad de todas las organizaciones sociales para participar unidas en el Paro Nacional Agrario de 2013.</p> <p>*** Agrupa a campesinos, indígenas, afrodescendientes y pobladores urbanos pertenecientes a áreas hasta hace poco consideradas de colonización reciente, cuyo marginamiento económico y político ha sido una de sus características principales. En este proceso cumple un papel importante la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc).</p>			

Elaboración propia con base en Vásquez et al., 2011, CINEP/PPP, 2012, Moreno, 2013.

exclusivamente en torno a grandes hitos o momentos de movilización (como puede haber significado el paro agrario), ni tampoco se coordinan o articulan con relación exclusiva a las tres grandes organizaciones arriba mencionadas (Dignidades, CNA y MIA), sino que también tienen sus propias dinámicas y agendas locales-regionales.

Al respecto, las experiencias regionales en las que se enmarcan las organizaciones locales permiten a éstas últimas contar con acumulados históricos y capital social propios, con lo cual han aprendido a moverse en la arena de las luchas por el reconocimiento y en la búsqueda por alcanzar lo que León Zamosc denominó la democratización rural, entendida como el proceso histórico por el cual la ciudadanía se convierte en principio rector de la vida política en el grueso de la población nacional, es decir, donde el reconocimiento como sujetos políticos cobija a campesinos y sectores populares tradicionalmente excluidos del reconocimiento ciudadano, proceso fundamental, especialmente en regiones periféricas de fuerte presencia del conflicto armado (Zamosc, 1990).

A esos acumulados históricos recurren precisamente los pobladores de localidades como Cartagena del Chairá (territorio periférico, estructurado por el conflicto y ávido de reconocimiento político e integración económica) para crear y fortalecer sus organizaciones comunitarias en dirección a la construcción y consolidación de una institucionalidad local que les permita visibilizarse frente al Estado central, superar condiciones adversas para el desarrollo y mejorar sus condiciones de vida. Un claro ejemplo de este ejercicio son los intentos por sobreponerse a la estigmatización constante de la localidad y a la precaria presencia estatal en materia social y económica, por lo cual surge la necesidad de los campesinos de organizarse para gestionar créditos de forma colectiva ante el Banco Agrario, destinados a impulsar procesos de pequeña y mediana ganadería, ante la imposibilidad de lograr avances en este terreno de forma individual. En consecuencia, en 2002 se crea la Asociación de Economía Solidaria del Medio y Bajo Caguán (Asoes),

enderezada a gestionar el acceso a créditos para los campesinos, presentando como capital de respaldo un acumulado en terrenos y cabezas de ganado que ha sido previamente aportado al proyecto por los campesinos. Actualmente la Asociación funciona como estructura de segundo nivel, gestiona créditos ante el Banco Agrario y se encarga de los compromisos ante el mismo en términos formales, distribuyendo entre sus asociados el beneficio monetario de acuerdo con un previo cronograma interno.

Otro ejemplo de cómo el tipo de territorialidades y subregiones económicas y de conflicto influye en esta misma localidad del bajo Caguán lo da la canalización de recursos financieros enderezados a dinamizar la transición hacia actividades productivas lícitas en el marco de la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito. La conformación de varias de estas iniciativas contaba con la participación de población desplazada que, a través de la organización, participó en el año 2013 en la convocatoria hecha por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la conformación de un banco de propuestas. Los objetivos de estas iniciativas se resumen así: identificar, conjuntamente con las comunidades de la zona, alternativas de desarrollo lícitas, sostenibles y rentables; recuperar el tejido social, especialmente el núcleo familiar y la organización comunitaria; desarrollar acciones que ayuden a humanizar la guerra y a fomentar y dar valor agregado al cultivo del cacao como cultivo lícito y sustituto de la coca, y, como punto principal, levantar la reserva forestal en áreas donde existen asentamientos poblacionales y otorgar el derecho a los títulos de la tierra y al crédito, la asistencia técnica y el mercadeo de los colonos.

Los procesos organizativos de esta localidad, dinamizados por un tipo específico de reivindicaciones, nada tienen que ver con las organizaciones y agremiaciones de las zonas integradas y con presencia marginal del conflicto armado, las cuales, gracias a su ubicación geográfica y a su avanzado estado de desarrollo, disponen de una mayor vinculación con el centro, no solo por su cercanía física sino también por contar con una

mejor infraestructura vial y de producción que les permite tener mayor peso en las decisiones nacionales en materia agropecuaria y asegurarse unos mínimos sociales, políticos y económicos.

La importancia de la caracterización que se acaba de esbozar en torno a las organizaciones sociales regionales estriba en subrayar que tales procesos organizativos no son homogéneos en sus orígenes y condicionantes y, por lo tanto, tampoco lo serán en las formas como asuman los resultados de los posibles acuerdos a los que se llegue en La Habana en términos de incidencia regional. Es necesario tomar conciencia de lo anterior, porque el fortalecimiento local que se requiere para superar las dificultades y la enorme distancia entre el ámbito macro (nacional) y el micro (local), parte del reconocimiento de la sociedad civil realmente existente en cada región, de las tensiones y confrontaciones entre actores locales y de éstos con los actores armados y el propio Estado. Con su reconocimiento social y político, se dará el primer paso para la creación o adecuación de figuras organizativas e institucionales que respondan de forma más adecuada a las necesidades de las comunidades y para que se destrabe el camino que permita una mejor participación política.

Estructura político-administrativa del ordenamiento municipal: desarrollo normativo ambiguo con escasa incidencia real en zonas marginales

Al hacer un rastreo de la forma como es dividido y organizado el territorio en el nivel local, como parte del desarrollo de la administración pública y de la implementación del Estado a escala subnacional, nos encontramos con una excesiva producción normativa que, en ocasiones, impide el entendimiento claro de la estructura municipal, tanto para su estudio como para la aplicación de la correspondiente ley. Los numerosos códigos, leyes y decretos que pretenden regular diferentes aspectos de la organización y administración local-regional con normas

como el régimen municipal, comprenden desde el concepto de municipio como entidad territorial, dotado de un estatuto administrativo y fiscal que permita cumplir sus funciones y prestar los servicios a su cargo dentro de un ámbito de autonomía, hasta la promoción del desarrollo de sus territorios, el mejoramiento sociocultural de sus habitantes, la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y simultáneamente el estímulo de la integración regional, al menos en términos legales.

La gran cantidad de asuntos que son ordenados por el régimen municipal, al igual que la expedición excesiva de nuevas leyes que complementan, modifican y derogan parcialmente el mismo, dificulta saber con exactitud cuál es la legislación realmente vigente, por lo cual, en no pocas ocasiones, su aplicación cae en confusiones. En su estudio del municipio colombiano, Fernando Galvis Gaitán señala que “la gran complejidad de la legislación y las frecuentes leyes que se dictan sobre la materia son una de las características más notables de la estructura municipal del país” (Gálvis, 2004, p. 261).

Ahora bien, la descomunal producción legislativa no es el principal inconveniente de la organización territorial regional y local en relación con el ámbito jurídico. Rastreado de forma minuciosa las condiciones para crear municipios, los requisitos para su planeación, presupuesto, división administrativa y participación comunitaria, al igual que la elección y nombramiento de funcionarios y sus atribuciones, el orden jurídico parece ir en una dirección opuesta a la organización social real —o al menos no tenerla en cuenta—, lo cual hace que la normatividad existente no esté acorde o no corresponda a las verdaderas estructuras de las comunidades que pretende regular. Esta no correspondencia de los diseños normativos con el mundo real, no solo ha dificultado la implementación del modelo de administración planteado desde el Estado central para el nivel local, sino que desconoce los acumulados organizativos locales en ese aspecto. Tampoco logra resolver los conflictos sino que los fomenta, y en ocasiones crea “zonas grises” que

en muchos casos terminan siendo aprovechadas discrecionalmente por algunos funcionarios, sustentados en la misma legislación vigente.

Las zonas grises hacen referencia a la ambigüedad y la ausencia de límites bien definidos entre diferentes áreas del espacio social (Auyero, 2007, pp. 53-54); de esta manera lo que pretende identificarse con ellas en el presente contexto es la forma como esas ambigüedades normativas y límites no muy claros de la legislación municipal son aprovechados, potenciados o abandonados por los diferentes actores políticos locales, según sean sus verdaderas capacidades técnicas, formas de apropiación de las reglas del juego y capacidades de acción.

Una representación concreta de una zona gris del régimen municipal resulta ser lo relativo al ordenamiento territorial. Por ejemplo, la formación poblacional primaria conocida como vereda no está regulada por ninguna ley; sin embargo, ellas son comunidades plenamente identificadas desde el punto de vista sociológico, y clasificadas como subdivisiones de los municipios colombianos. Esta estructura organizativa, a pesar de ser reconocida por todos como la unidad básica poblacional, al no ser referenciada en la norma, ha conducido a una crisis institucional territorial. En este mismo sentido podemos referirnos a las inspecciones de policía. Ellas están reglamentadas en el régimen municipal, pero no ocurre igual cosa con el nombramiento y las atribuciones de los inspectores de policía, lo cual haría pensar en un posible vacío normativo. Nos encontramos, pues, ante una zona gris reglada por leyes generales que, ante la imposibilidad de su cumplimiento, han convertido la excepcionalidad de la norma en una regla de aplicación común.

Frente al caso de los inspectores de policía afirmamos que nos encontramos ante una zona gris, en la medida en que, de cara a la ausencia de normas que de forma directa regulen la figura de estos funcionarios (especialmente en lo relativo al nombramiento, atribuciones y funciones), son aplicadas las normas generales sobre nombramientos de em-

pleados públicos de carrera¹³. Dichas normas generales determinan que los empleados públicos deben ser escogidos por concurso de méritos, pero ante la imposibilidad de algunos municipios —especialmente los de zonas marginales o los afectados por el conflicto armado, o por ambas circunstancias— de adelantar el correspondiente concurso a causa del déficit financiero (costos del proceso de selección), la norma señala que los funcionarios que en determinado momento se requieran en los municipios para cumplir tareas específicas de la administración pública municipal podrán ser nombrados en provisionalidad hasta el momento en que se supere la dificultad que impide la realización del concurso; de esta forma, la excepcionalidad se convierte en regla general mediante la expedición de una norma posterior, pues las condiciones que provocan los déficit presupuestales difícilmente son superadas con prontitud¹⁴.

13 “Ninguna ley menciona de forma directa cual es la autoridad competente que debe designar o nombrar a los inspectores de policía, ni la manera en que estos deben ser nombrados, pues las normas vigentes sobre régimen municipal sólo hacen referencia a la creación de las inspecciones de policía, su dependencia de los alcaldes municipales y sus funciones, pero no de la figura del inspector como funcionario. (...) Sin embargo, la no mención directa de la forma en que debe proveerse el cargo en las inspecciones de policía no significa que exista un vacío jurídico al respecto, sino que es necesario remitirse a las normas que a nivel nacional regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, en este caso reglamentadas en la Ley 909 de 2004. (...) Acorde con esa ley el decreto 785 de 2005 establece la nomenclatura, clasificación, funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales, entre los que se encuentran los inspectores de policía” (Moreno, 2012).

14 Es importante resaltar que, si bien la norma señala que será anulable todo nombramiento hecho en propiedad o en interinidad sin el cumplimiento de los requisitos legales, siendo sujeto de sanción disciplinaria el funcionario responsable de la verificación del cumplimiento de los requisitos, la ley también señala las excepciones en las que por razones de estricta necesidad la Comisión Nacional del Servicio Civil podrá autorizar encargos o nombramientos provisionales de empleos de carrera administrativa sin previa convocatoria de concurso y la prórroga de los empleados así nombrados. En este sentido, el artículo 8° del Decreto 1227 de 2005 señala: “El nombramiento provisional procederá de manera excepcional siempre que no haya empleados de carrera que no cumplan con los requisitos para ser encargados y no haya lista de elegibles vigente que pueda ser utilizada para proveer las respectivas vacantes”. En el caso de los inspectores de policía, el nombramiento provisional corresponderá a los alcaldes municipales correspondientes, como máxima autoridad nominadora del municipio (Moreno, 2012) (subrayado propio).

Esta posibilidad normativa otorga en teoría a los gobernantes locales, especialmente a los alcaldes como primera autoridad nominativa, un gran poder de ejercicio, regulación y control asignado legalmente desde el nivel central (lugar de expedición de las leyes), frente al cual se excluyen los controles políticos externos, además de que fortalece su capacidad de mediación en la relación centro-periferia. Es decir, las posibilidades normativas que crean las zonas grises funcionan como bisagras mediadoras de la relación centro-periferia, puesto que en los municipios donde el poder local es débil son amplias las probabilidades de que el centro determine sus políticas y aplique normas concretas que limitan los poderes subnacionales; en contraposición, las localidades con poderes más establecidos requieren una normatividad que, aunque sea por vía de excepción (como las zonas grises de las inspecciones), brinde a los liderazgos municipales la posibilidad de proteger su autonomía en la relación con el centro, en la construcción del Estado y en la administración local (Moreno, 2012).

Lo anterior lleva a considerar las normas de ordenamiento municipal y sus reformas más allá de las simples apariencias y formulaciones que el derecho les asigna, para observar el real entramado social y político que contienen. Esto, porque las mismas regulaciones, las aparentes ausencias que se presentan en este campo y las zonas grises representan en verdad ventanas de oportunidad y ventajas políticas para grupos tradicionales, elites y detentadores del poder local y organizaciones sociales, en medio de negociaciones y disputas con los poderes centrales.

Desde este punto de vista se puede lanzar la hipótesis de que, cuanto más enmarañada sea la legislación municipal y cuantas más zonas grises normativas existan, más ventajosas puede resultar para las maquinarias políticas locales que gocen de verdadera capacidad técnica y poder de acción, con lo cual se propicia la legalización de unas mecánicas políticas regionales específicas, en las cuales la intervención del centro en la configuración de la administración local dependerá del nivel de establecimiento de los poderes locales y de la capacidad del centro de

negociar con ellos la implementación del modelo nacional, que se convierte así en un ejercicio de democratización alternativo.

Para entender este desarrollo alternativo en lo concreto se decidió cruzar dos variables que inciden en el proceso organizativo local y en el tipo de institucionalidad que se configura en las regiones. Ellas son dos: las elites locales (como actores de poder reconocido en lo local) y la de institucionalidad no estatal (ordenamientos alternativos de carácter comunitario, empresarial o guerrillero). Se intenta así dilucidar el comportamiento que asumirían las localidades en el momento del ingreso de la institucionalidad pública estatal a cada localidad, bajo la convicción de que las interacciones que ahí se presentan nos ayudan a explicar mejor la apropiación de las zonas grises y el afianzamiento o debilitamiento de la administración pública a escala local, que dependen de sus capacidades técnicas y políticas.

Según el poder efectivo con que cuenten las elites locales y el tipo de institucionalidad no estatal producto de procesos organizativos legales e ilegales existentes en las localidades, éstas podrán hacer frente de diversas formas a los imperativos normativos de índole nacional que pretendan regular aspectos del orden local, ya sea sucumbiendo ante la omnipresencia del Estado central o ya logrando sacar provecho de los espacios ambiguos. Teniendo en cuenta lo anterior, proponemos cuatro tipos posibles de escenarios que resulten de la interacción: cooperación, negociación, disputa y subordinación.

La cooperación se presenta cuando las elites políticas locales son fuertes y comparten total o parcialmente los objetivos del Estado, pero no cuentan con una institucionalidad no estatal propia, o bien la misma es muy débil para permitirles hacer contrapeso a las demandas del Estado. En este escenario las elites, al no ser lo suficientemente fuertes para oponerse del todo a los requerimientos del centro, pero al querer ser reconocidas e integradas por el Estado, entran a cooperar con éste y permiten, prácticamente sin ningún límite, el desarrollo de la propuesta

institucional del centro. En este cuadrante se pueden ubicar los municipios de zonas integradas, como los del altiplano cundiboyacense, los cuales, por ser localidades con más tiempo de formación, la mayoría fundadas antes del siglo XIX, cuentan con un nivel de estratificación y jerarquización más consolidado que les ha permitido la consolidación de unas elites políticas, y que a la vez, por el hecho de encontrarse ubicadas geográficamente más cerca del centro, no se han visto tan urgidas de configurar una institucionalidad no estatal fuerte sino que asumen totalmente la estatal y entran a cooperar con el Estado.

La negociación se presenta cuando las elites locales son fuertes, comparten total o parcialmente el objetivo del Estado y cuentan a su vez con una institucionalidad no estatal fuerte que funciona a manera de barrera de contención frente al Estado, permitiéndoles un alto grado de maniobrabilidad y autonomía ante las pretensiones del centro. En este escenario el Estado central no puede llegar a imponer su modelo de institucionalidad pública de forma libre, sino que se hace necesario entrar a negociar con las elites y poderes existentes, al igual que con las organizaciones que ejercen el dominio real en el territorio. Esta interacción es más común en zonas denominadas semiintegradas, las cuales cuentan con procesos de poblamiento de mediana duración (no son antiguas, pero tampoco recientes), lo cual les permite contar con un proceso de jerarquización relativamente avanzado pero donde el Estado nunca ha hecho intervención directa sino mediada por los poderes previamente constituidos.

El ejemplo más claro puede ser el de Hernando Turbay Turbay, patricio regional que dominó a sus anchas los principales espacios políticos del Caquetá entre los años sesenta y noventa del siglo anterior, durante el “periodo de oro de los barones departamentales” (Ciro, 2012, p. 17). Este dominio casi absoluto del cacique político por excelencia se sustentó básicamente en tres elementos: la pertenencia a una de las familias políticas más poderosas del ámbito nacional, el uso de los llamados auxilios parlamentarios como plata de bolsillo y el control de las burocracias locales-municipales desde el nivel intermedio departamental,

donde se encontraba ubicado el mandatario, circunstancias éstas que le permitieron moverse y disponer de la institucionalidad pública local y regional según fuese el juego de sus intereses, pero logrando también, a través de los arreglos obtenidos con el poder central, elevar de categoría territorial del Caquetá y convertirlo en departamento en el año de 1981, lo cual, a la postre, le significó una mejor tajada del ponqué burocrático y de los recursos económicos del nivel nacional (Ciro, 2012). Este caso es una buena muestra de una elite política fuerte en el nivel regional, con la cual construyó sus propias estructuras de oportunidad, a la manera de una institucionalidad no estatal sólida, que utilizó para hacer frente al Estado central y sacar provecho efectivo de las zonas grises en beneficio propio, pues el Estado, en su afianzamiento regional, negoció siempre su poder con este cacique regional.

La disputa se presenta cuando las elites locales son débiles o están todavía en formación, pero existe una institucionalidad no estatal fuerte que suple las funciones del Estado en aspectos básicos y que además está total o parcialmente en desacuerdo con los objetivos del Estado. En este contexto, la institucionalidad estatal entra a disputar los espacios subnacionales con las diferentes institucionalidades existentes, las cuales no están dispuestas a ceder los espacios ganados en el seno de la población, pero, por no ser lo suficientemente fuertes para impedir el ingreso del Estado o no contar con una elite política que las apoye (o por ambos motivos), así como para obligar a una negociación, pasan a disputar al Estado el ejercicio del poder político, administrativo y armado. Esta interacción es común en zonas periféricas que están en camino de convertirse en territorios semiintegrados, las cuales son de poblamiento reciente (conformadas después de iniciado el siglo XX) y cuentan con sociedades aún en proceso de jerarquización, lo cual, en la mayoría de los casos, explica la debilidad de sus elites políticas y la fortaleza de sus institucionalidades alternativas no estatales (comunitaria, guerrillera, económica, etc.), en la medida en que ellas son las que han sido capaces de imponer un determinado orden local y suplir así las precariedades del Estado central.

Un ejemplo claro del escenario de la disputa son los casos de los municipios de Cartagena del Chairá (Caquetá) y La Macarena (Meta), donde la institucionalidad estatal, al hacer su ingreso en estas localidades, se encuentra con unas sociedades que, si bien se hallan aún en un proceso de jerarquización y de formación de sus elites locales, cuentan con una fuerte institucionalidad no estatal, producto de procesos organizativos legales e ilegales también fuertes, que en la fase de colonización del territorio y la formación propia crearon en ese espacio cierto tipo de “orden local” para suplir la precariedad del Estado. En ambos casos es importante señalar que la guerrilla de las Farc desempeña un papel importante en la estructuración del territorio, en la medida en que entró acompañando el proceso colonizador (Cartagena del Chairá) o bien hizo su ingreso muy poco tiempo después del proceso colonizador, siguiendo las trochas de los campesinos (La Macarena), circunstancias que hacen que este actor insurgente ejerza una gran influencia en la interacción que el notablato político existente (elites en formación) tiene con la institucionalidad proveniente del Estado central.

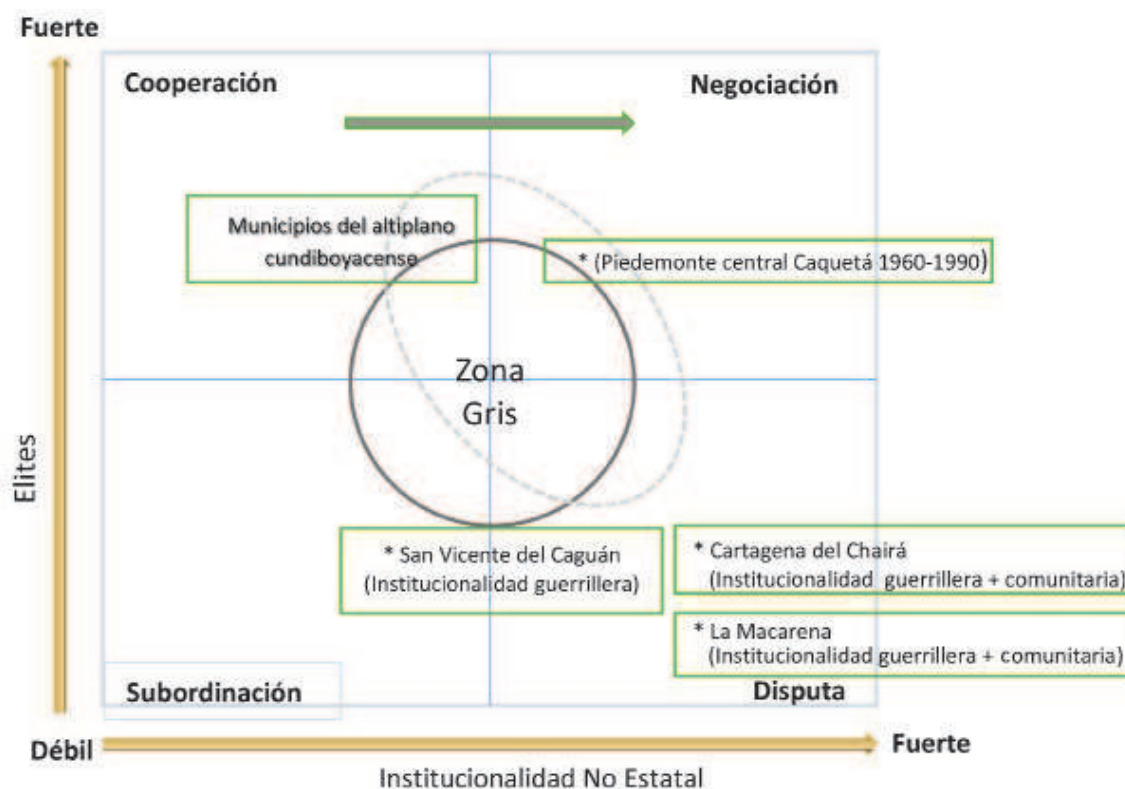
La subordinación implica que, tanto las elites locales como la institucionalidad no estatal, sean débiles y, sin importar si están o no de acuerdo con los objetivos del Estado, la institucionalidad pública se desarrolle en su totalidad sin ninguna resistencia, o simplemente es un espacio que no interesa ser disputado o negociado por ningún actor político nacional, regional o local, por no representar o tener algún valor estratégico. Este tipo de interacción es propio de territorios periféricos.

En el diagrama acompañante de estas notas se ubican los cuatro escenarios antes descritos, según la posición, debilidad y fortaleza que tengan las elites políticas y la institucionalidad no estatal al momento de la interacción, teniendo en cuenta la existencia de la zona gris identificada en la normatividad local (el régimen municipal).

En el diagrama puede observarse que la zona gris, que representa el conjunto normativo, aparece duplicada con una línea punteada y con

una inclinación mayor hacia los cuadrantes de cooperación y negociación, lo cual intenta señalar que, como se afirmó atrás, aunque las leyes sean en principio iguales para todos bajo la premisa de que son generales y abstractas, el hecho de poseer mayores acumulados sociales, políticos, económicos y de formación por parte de algunos grupos sociales hace que la apropiación de la misma sea diferenciada y permita de cierto modo sacar mejor provecho de las ambigüedades que se presenten en la misma y lograr que quienes mejores acumulados tengan al respecto las capitalicen a su favor. De otro lado, es necesario tener en cuenta que la ubicación de las localidades y regiones aquí situadas no es estática y que varía según el momento sociopolítico en el que se encuentren, como ocurre claramente en los casos del Caquetá como departamento y San Vicente del Caguán como municipio.

Diagrama de interacción poderes locales-institucionalidad no estatal y apropiación o aprovechamiento de la zona gris



Por otro lado, frente a estas dificultades, en las cuales la regulación normativa no es acorde y por tanto no cubre la división real de los municipios, éstos terminan por adecuar las estructuras formales a las situaciones existentes y de esta manera conformar un sistema que podríamos llamar “híbrido” en cuanto a su organización, en el cual, si bien ella alude a corregimientos e inspecciones de policía, se habla también de veredas, al tiempo que se incluye una subdivisión por núcleos veredales, los cuales son ejemplos concretos de adecuaciones locales del ordenamiento territorial.

Por ejemplo, la organización en núcleos comunales es una figura utilizada en los municipios de Cartagena del Chairá, en el Caquetá, y La Macarena, en el sur del Meta, donde ella surge por iniciativa de la propia comunidad con el objeto de superar la crisis institucional no resuelta por el modelo organizativo nacional (régimen municipal), mejorar la participación y la dirección de las comunidades, descentralizar la capacidad de decisión, lograr mejor representatividad y minimizar costos para la propia comunidad. En el caso de Cartagena del Chairá, por ejemplo, cada núcleo representa entre 12 y 18 juntas, con una sola directiva de núcleo (Asojuntas, 2009, p. 2). Al respecto, sus miembros reconocen que “Esta estructura de agrupar juntas en núcleos nos permite formar nuevos líderes con capacidad para gobernar el municipio desde los cargos públicos de la acción popular, los cuales hacen todo el proceso y luego son sometidos a una selección con base en unos requerimientos establecidos por la propia comunidad. Así se ha logrado elegir popularmente las últimas tres administraciones de la Alcaldía y dos grupos de concejales, respaldados por el Movimiento de Integración Regional por la Vida y por la Paz” (Asojuntas, 2009, p. 2).

La organización por núcleos busca solucionar en lo concreto el problema que presenta el desfase entre lo normativo, por un lado, y la realidad sociológica, por el otro. No obstante la existencia de este modelo de organización, creado como respuesta a las urgencias locales, no hay que pasar por alto la existencia de otro sistema de ordenamiento más

antiguo: las Juntas de Acción Comunal. Las JAC fueron creadas por el Estado mediante la Ley 19 de 1958 y reglamentadas por el Decreto 1751 del mismo año, con el objetivo principal de organizar y pacificar las zonas rurales en la época del Frente Nacional. Entre sus funciones como organizaciones de base se encuentra la promoción y cooperación entre vecinos, orientadas a la satisfacción de necesidades básicas como la construcción de carreteras, puentes y caminos vecinales, el mejoramiento de la infraestructura de viviendas y escuelas, el desarrollo de los sistemas de producción agrícola, la prestación y administración del servicio de agua potable, la organización de cooperativas productivas y de consumo y el fomento del deporte y los espectáculos públicos en aras del desarrollo de la comunidad a partir del trabajo colectivo y voluntario.

Todas estas funciones fueron asignadas en el curso de un periodo en el cual el gobierno central pretendía mantener controlada a la población rural ante la amenaza del comunismo y los procesos organizativos que impulsaba. Sin embargo, con el paso de los años, al convertirse las JAC prácticamente en el único mecanismo de organización rural y de interacción entre las comunidades rurales y la administración estatal, las Juntas fueron apropiadas y transformadas por las comunidades campesinas en dispositivo de autogobierno local orientado desde la base pero que, a diferencia de las organizaciones locales, contaba con reconocimiento legal y legitimidad en el Estado central (Rincón, 2013; Espinosa, 2003). Actualmente las JAC funcionan conjuntamente con los núcleos en los dos municipios ya señalados.

El carácter dual de las JAC, que va de lo normativo a lo comunitario, ha permitido el fortalecimiento real de las comunidades ubicadas en zonas rurales, principalmente en las no integradas, para las cuales las JAC y su organización superior, Asojuntas, representan la principal y más concreta forma de organización social, superior a la de los corregidores, inspectores de policía y juntas administradoras locales. Inspiradas en la experiencia de las Juntas nacen y se le suman otras nuevas formas

organizativas comunitarias, con las cuales se construye el verdadero entramado organizativo municipal, que se convierte en uno de los mecanismos más importantes, tanto para el reconocimiento social como para la organización y administración del territorio.

Reflexión final

Como se ha expuesto a lo largo de este artículo, el análisis de la conformación y desarrollo de los procesos organizativos sociales en Colombia debe partir del reconocimiento de que ellos no pueden ser vistos como un sujeto social y político único y homogéneo, sino que los mismos son el reflejo y la concreción de diversos procesos sociales, económicos, políticos, geográficos, de poblamiento y jerarquización correspondientes a los contextos en los cuales se desenvuelven. En esa dirección, en la construcción de los sujetos sociales es decisivo estudiar detenidamente los determinantes locales (tipo y nivel de integración económica, actores y desarrollo del conflicto armado, nivel de jerarquización social); el tipo de apropiación que sobre los discursos de reconocimiento e integración planteados por el Estado central (diversidad étnica y ambiental, víctimas) desarrollan las comunidades locales organizadas, y las tensiones resultantes de la interacción entre los poderes locales, regionales y nacionales.

En cuanto a la estructura político-administrativa, es necesario analizar los condicionantes locales y la manera como éstos operan al momento del ingreso de la administración oficial a una región (en el caso de los municipios, el régimen municipal), debido a que el modelo institucional estatal no hace su ingreso en espacios vacíos sino en territorios donde, ante la precariedad del Estado, el gobierno y la autoridad han sido ejercidos por poderes locales, actores armados o la misma comunidad, situación que hace que el análisis deba realizarse teniendo en cuenta las características diferenciadas de los territorios y no como un ejercicio de evaluación de la aplicación mecánica de la ley como única fórmula de consolidación del Estado. Esta propuesta requiere superar visiones que afirman que la única institucionalidad pública posible y acepta-

ble es aquella que se estructura siguiendo el modelo propuesto por el Estado central y la normatividad vigente, desconociendo las particularidades regionales y las construcciones autónomas, y sin cuestionarse acerca de si el fracaso del actual modelo de administración pública radica en su escasa correspondencia y articulación con los hechos reales que pretende regular.

Se dice que tal visión debe superarse, porque no es exclusivamente de arriba hacia abajo (centro-periferia) como debe adelantarse el análisis, sino más bien como un proceso dinámico de abajo hacia arriba y viceversa, en el cual las localidades y sus respectivos poderes locales buscan mecanismos para acercarse e integrarse al Estado adaptando la institucionalidad pública al contexto local y aprovechando en beneficio propio las “zonas grises” generadas por la ambigüedad de la misma legislación. En esta dirección, es necesario que desde el Estado central se reconozca que en la mayoría de las localidades, especialmente en las semiintegradas y marginales, existe una fuerte organización social y comunitaria que, ante la precariedad de la presencia y la organización locales, ha impuesto sus propios órdenes alternativos para dar respuesta, en principio, a necesidades básicas, pero que con el tiempo se han convertido en verdaderas instancias de lucha por el reconocimiento político y ciudadano. Claro ejemplo de esto son las Juntas de Acción Comunal y las diversas organizaciones sociales y campesinas en las cuales se organizan las localidades, especialmente en el ámbito rural.

El relacionamiento de los factores señalados hasta el momento es el que realmente determina y revela el arquetipo de organizaciones que se conforma en cada lugar con el ánimo de exponer y dar solución a sus problemáticas, igualmente diversas, según el territorio. Así mismo se advierte que por la gran heterogeneidad de la población y sus necesidades, las políticas públicas deben ser lo suficientemente flexibles para reconocer y considerar las diferencias sociodemográficas, socioeconómicas y de relacionamiento de los pobladores con los distintos actores armados e institucionales durante su proceso de poblamiento,

los cuales hacen que se configuren localmente mecanismos desiguales de participación y factores institucionales particulares en cada región.

De esta manera, se trata de alcanzar un equilibrio entre los diseños y discursos del Estado central y el reconocimiento de la autonomía y las propuestas locales en cuanto a instituciones informales de regulación territorial agenciadas por las comunidades y organizaciones regionales, a fin de evitar la fragmentación territorial y potenciar la capacidad de la sociedad civil para autorregularse, en momentos cuando la posibilidad de un posconflicto requerirá nuevas formas de concebir la construcción de la nación.

Bibliografía

- Auyero, J. (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bolívar, I. (2011). *Prácticas disciplinares y promesas de la etnografía: redescubrir el Estado*. En: Chaves, M. (comp.), *La multiculturalidad estatalizada. Indígenas, afrodescendientes y configuraciones del Estado*. Bogotá, D.C.: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP). (2012). *Descripción y reflexión de fenómenos de violencia, estrategias de prevención y transformación de la violencia en Colombia*. Programa sectorial Paz y Seguridad. N.º de programa: 2011.2067.4-001.0. Bogotá, D.C.: CINEP/PPP.
- Contraloría General de la República. (2002). *Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República
- Ciro, A. (2013). *Unos grises muy berracos. Poder político local y configuración del Estado en el Caquetá, 1980-2006*. (Tesis de grado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C.
- Coordinador Nacional Agrario (CNA). (2013). *Pliego de peticiones del Coordinador Nacional Agrario*. Congreso de los Pueblos. Recuperado de <http://congresodelospueblos.org/index.php/pueblo-en-lucha/ultimas-noticias/49-ultimas-noticias/346-el-cna-convoca-al-paro-nacional-agrario-del-19-de-agosto>

- Cubides, F. (1989). Aspectos políticos y organización comunitaria. En (autores varios), *La Macarena. Reserva biológica de la humanidad*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Gálvis, F. (2007). *El municipio colombiano. Introducción al derecho urbanístico municipal y territorial del siglo XXI*. Bogotá, D.C.: Editorial Temis S. A.
- García, C. I., y Aramburo, C. I. (2011). *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia. Oriente y Urabá antioqueños, 1990-2008*. Bogotá, D.C.: Odecofi.
- Gómez, L. (mayo, 2010). El territorio en la Ley 70 de 1993 y la política pública para la población afroantioqueña. *Revista Electrónica*, 2 (4). Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/7889/7501>
- Gupta, A., y Ferguson, J. (julio, 1992). Más allá de la "cultura". *Espacio, identidad y la política de la diferencia. Revista Antípoda*, (7) p. 233-256. Recuperado de <http://www.ram-wan.net/restrepo/teorias-antrop-contem/mas%20alla%20de%20la%20cultura-ferguson-gupta.pdf>
- Martínez, S. P. (junio, 2010). La política de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano: una mirada desde los actores locales. En *Universidad de Antioquia, Boletín de Antropología*, 24 (41). Recuperado de: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/boletin/article/view/7942/7444>
- Mesa Nacional de Unidad Agropecuaria. (2013). *Pliego de peticiones de la Mesa Nacional de Unidad Agropecuaria. Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca*. Recuperado de <http://www.nasaacin.org/index.php/informativo-nasaacin/3-newsflash/5992-el-19-de-agosto-todos-a-la-movilizacion-nacional-cafetera-y-agropecuaria>
- MIA. (2013). *Pliego de peticiones de la Mesa Nacional Agropecuario y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA)*. Recuperado de http://www.cut.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=5145:pliego-nacional-de-peticiones-agropecuarias-y-populares&catid=34:comunicados&Itemid=190
- Moreno, D. M. (septiembre, 2013). ¿Paro agrario nacional o "paros" agrarios regionales? *Revista Cien Días Vistos por CINEP/PPP*, (80). Recuperado de http://www.cinep.org.co/images/stories/Documentos/ciendias80/3_paros.pdf

- Rincón, J. J. (2013). Poblamiento y estructuración socioespacial del Municipio de La Macarena, Meta, 1950-2012. CINEP/PPP. Documento inédito.
- Torres, M. Clara. (2011). Estado y coca en la frontera colombiana. El caso de Putumayo. Bogotá, D.C: Odecofi-CINEP.
- Uaespnn. (2005). Plan de manejo básico. Parque Nacional Natural Tinigua. La Macarena: Uaespnn.
- Vásquez, M. (2006). De Repúblicas Independientes a zona de despeje. Identidades y Estado en los márgenes. En Bolívar, I. (ed.), Identidades culturales y formación del Estado en Colombia. Colonización, naturaleza y cultura. Bogotá, D.C.: Universidad de Los Andes.
- Vásquez, T., Vargas, A. y Restrepo, J. (2011). Una vieja guerra en un nuevo contexto: conflicto y territorio en el sur de Colombia. Bogotá, D.C: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Zamosc, L. y Leal, F. (ed.). (1990). Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80. Bogotá, D.C: Tercer Mundo Editores.

Referencias normativas

Ley 1333 de 1986

Constitución Política de Colombia de 1991

Ley 70 de 1993

Ley 136 de 1994

Ley 387 de 1997

Ley 909 de 2004

Ley 975 de 2005

Decreto 785 de 2005

Decreto 1227 de 2005

Ley 1448 de 2011

Ley 1551 de 2012A