

# Ordenamiento en disputa y espacialización de la injusticia en Colombia<sup>1</sup>

---

Vélez-Torres, Irene; Pérez-Pérez, José Joaquín; Riascos-Riascos, Diver Antonio

Ordenamiento en disputa y espacialización de la injusticia en Colombia<sup>1</sup>

Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, vol. 28, núm. 2, 2019

Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281862059002>

DOI: 10.15446/rcdg.v28n2.70178

## Artículos

# Ordenamiento en disputa y espacialización de la injusticia en Colombia<sup>1</sup>

Planning in Dispute and Spatialization of Injustice in  
Colombia

Ordenamento em disputa e espacialização da injustiça na  
Colômbia

Irene Vélez-Torres <sup>2\*</sup> irene.velez@correounalvalle.edu.co

*Universidad del Valle, Colombia*

José Joaquín Pérez-Pérez <sup>3</sup>

jose.perez.perez@correounalvalle.edu.co

*Universidad del Valle, Colombia*

Diver Antonio Riascos-Riascos <sup>4</sup>

*Universidad del Valle, Colombia*

Cuadernos de Geografía: Revista  
Colombiana de Geografía, vol. 28, núm.  
2, 2019

Facultad de Ciencias Humanas de la  
Universidad Nacional de Colombia

Recepción: 01 Febrero 2018

Recibido del documento revisado: 24  
Agosto 2018

Aprobación: 12 Febrero 2019

DOI: 10.15446/rcdg.v28n2.70178

CC BY-NC-ND

**Resumen:** Este artículo analiza las relaciones entre ordenamiento territorial y reconocimiento étnico a partir de las experiencias de dos comunidades afrodescendientes localizadas en el valle plano del río Cauca, Colombia: El Hormiguero y El Tiple. Se ilustran las tensiones del Estado colombiano, surgidas entre el reconocimiento diferenciado de derechos a las poblaciones étnicas y los mecanismos para ordenar el uso y la apropiación de la naturaleza. La metodología empleada tuvo un enfoque cualitativo de tipo etnográfico y archivístico, donde se privilegió la interacción con las comunidades organizadas en torno a los Consejos Comunitarios y la revisión del extenso archivo normativo que sustenta el ordenamiento territorial municipal. El análisis comparativo de los casos de El Hormiguero y El Tiple demuestra una forma institucionalizada de injusticia espacial dada la imposición *de facto* de intereses económicos privados sobre el ordenamiento de los territorios. Injusticia que ha privado a las comunidades afrodescendientes de los derechos étnicos adquiridos, como el reconocimiento, el territorio y la consulta previa, libre e informada.

Ideas destacadas: artículo de investigación sobre el confinamiento de las comunidades afrodescendientes en el valle plano del río Cauca que implica injusticia en cuanto a la distribución de la propiedad y del uso del suelo. La segmentación espacial causada por la expansión de la caña de azúcar ha sido instituida por instrumentos de planificación territorial, incluso negando derechos constitucionales de estas comunidades.

**Palabras clave:** afrodescendientes, disputa, etnicidad, injusticia espacial, justicia espacial, ordenamiento territorial, racismo ambiental.

**Abstract:** The article analyzes the links between territorial planning and ethnic recognition based on the experiences of two Afro-descendant communities located in the flat valley of the Cauca river, Colombia: El Hormiguero and El Tiple. It describes the tensions, within the Colombian State, derived from the differential recognition of rights to ethnic populations and the mechanisms aimed at planning the use and appropriation of nature. The methodology applied to the study was a qualitative approach by implementing ethnographic and archival perspectives, which privileged the interaction with the communities, organized around the Community Councils, and the revision of the extensive normative archive that grounds municipal territorial planning. The comparative analysis of the study cases of El Hormiguero and El Tiple reveals



an institutionalized form of spatial injustice due to the *de facto* imposition of private economic interests on territorial planning. This injustice has deprived Afro-descendant communities of their acquired rights, such as recognition, territory, and prior, free and informed consultation.

**Highlights:** Research article on the confinement of Afro-descendant communities in the flat valley of the Cauca river, which involves injustice regarding the distribution of property and land use. The spatial segmentation caused by the expansion of sugar cane planting was instituted through territorial planning instruments, which have even denied these communities their constitutional rights.

**Keywords:** afro-descendants, dispute, ethnicity, spatial injustice, spatial justice, territorial planning, environmental racism.

**Resumo:** Este artigo analisa as relações entre ordenamento territorial e reconhecimento étnico a partir das experiências de duas comunidades afrodescendentes localizadas no vale plano do rio Cauca, Colômbia: El Hormiguero e El Tiple. São ilustradas as tensões do Estado colombiano, surgidas entre o reconhecimento diferenciado de direitos às populações étnicas e os mecanismos para ordenar o uso e a apropriação da natureza. A metodologia utilizada teve uma abordagem qualitativa de tipo etnográfico e arquivístico, em que foi privilegiada a interação com as comunidades organizadas em torno dos Conselhos Comunitários e a revisão do extenso arquivo normativo que sustenta o ordenamento territorial municipal. A análise comparativa dos casos de El Hormiguero e El Tiple demonstra uma forma institucionalizada de injustiça espacial, tendo em vista a imposição *de facto* de interesses econômicos privados sobre o ordenamento dos territórios. Esta injustiça tem privado as comunidades afrodescendentes dos direitos étnicos adquiridos, como o reconhecimento, o território e a consulta prévia, livre e informada.

Ideias destacadas: artigo de pesquisa sobre o confinamento das comunidades afrodescendentes no vale plano do rio Cauca que implica injustiça quanto à distribuição da propriedade e do uso do solo. A segmentação espacial causada pela expansão da cana-de-açúcar tem sido instituída por instrumentos de planejamento territorial, inclusive negando direitos constitucionais dessas comunidades.

**Palavras-chave:** afrodescendentes, disputa, etnicidade, injustiça espacial, justiça espacial, ordenamento territorial, racismo ambiental.

## Introducción

El proceso constituyente que vivió Colombia iniciando la década de los noventa buscó afrontar una compleja crisis del Estado, derivada: i) del impacto del narcotráfico sobre el ejercicio del poder político, ii) del conflicto interno entre militares, paramilitares y guerrillas (Hurtado 2006) y, iii) del reacomodo neoliberal de la economía global. La Asamblea Constituyente resultó en un ejercicio democrático sin precedentes al convocar diversos sectores sociales y articular en el diálogo las demandas de movimientos sociales y políticos en un contexto de alta conflictividad interna (Viciano y Martínez 2010). Entre los sectores convocados estuvieron las comunidades étnicas que durante décadas habían disputado un lugar en la política nacional (Restrepo 2002).

Como resultado de este interesante proceso, la Constitución Política -en adelante, CP- estableció un número de principios que definieron el acceso diferenciado a derechos étnicos y territoriales por parte de grupos indígenas y afrodescendientes (Eslava 2009). En particular, se reconocieron derechos especiales a las comunidades afrodescendientes a través del Artículo Transitorio 55, el cual dio origen a la Ley 70 de 1993 y al Decreto 1745 de 1995. También, la CP estableció el Ordenamiento

Territorial -en adelante, OT- como una política de Estado y como un instrumento de planeación que permitiría la reorganización física e institucional de la Nación (Asher y Ojeda 2009). El OT adquirió la función de regular el uso y la apropiación de la naturaleza, en lo fundamental entendida como escenario de la acción humana, antes que como su sustrato esencial (Ángel Maya 2011). Entre los principales mecanismos de esta política se encuentran los Planes de Ordenamiento Territorial -en adelante, POT- definidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural como pactos sociales de una población con su territorio, los cuales "sintetizan un conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientan el desarrollo del territorio municipal desde la regulación de la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural" (2004, 5).

Dada la centralidad que esta definición otorga a las formas de ocupación del espacio físico, la perspectiva diferencial de la población étnica sobre su territorio resulta relevante. De hecho, atendiendo a la diversidad étnica reconocida en la CP (Art. 7), la administración del territorio a partir de instrumentos como los POT debe ser integral y tener en cuenta las características culturales de las comunidades étnicas, como población de especial protección que habita territorios tradicionales.

Pese a los avances constitucionales y legislativos referidos al reconocimiento étnico y a la institucionalidad para la planeación del territorio, casi treinta años después de pactada la CP es posible identificar dos vertientes de críticas frente a sus alcances:

i) La primera crítica señala, desde la economía ecológica y la economía política, que la CP facilitó el giro neoliberal de la economía nacional en la década de los noventa y, a través de un OT adverso a la sustentabilidad ambiental, permitió la privatización de la naturaleza y la simultánea promoción de la inversión extranjera en industrias productivas, extractivas y de infraestructura (ODR 2011; Pérez Rincón 2014). Aún mayor ha sido la presión sobre ecosistemas estratégicos como selvas, páramos y humedales tras el *boom* de la extracción de materias primas que se ha generado desde la década del 2000, afectando en particular aquellas geografías ricas en oro (Bridge 2004; UNEP 2012).

ii) La segunda crítica se levanta desde la teoría sociocultural al señalar el efecto de exclusión que la política multicultural ha creado al marginar del acceso a los derechos étnico-territoriales a ciertos grupos poblacionales. Pues, mientras las políticas de discriminación positiva crearon condiciones privilegiadas de protección de los territorios y de la cultura tradicional de comunidades indígenas y afrodescendientes, también generaron exclusión frente a sectores que no encajan en las definiciones esencialistas con las que se fragmentó normativamente la identidad étnica. Por ejemplo, por fuera del ejercicio de los derechos diferenciales han quedado los indígenas y afrodescendientes desplazados y urbanos (Bocarejo 2009; Vélez-Torres 2013), las comunidades negras localizadas en los valles interandinos (Duarte 2013; Vélez-Torres 2016) y aquellos pueblos que, como los campesinos (Bocarejo 2012), serían sujetos de derechos-no-étnicos.

En la intersección entre ambas críticas, el presente artículo se pregunta por las formaciones estructurales y micropolíticas que surgen entre el OT y el reconocimiento étnico cuando se territorializan ambas arquitecturas normativas. Desde la práctica de organización social de los Consejos Comunitarios "Afro Tiple" y "Hormiguero Palenque" en el valle plano

del río Cauca en disputa con el ordenamiento gubernamental de los municipios de Candelaria y Santiago de Cali, el análisis presentado constituye una crítica al ordenamiento territorial en Colombia dada su contradictoria relación con las políticas de reconocimiento y los discursos de la "nación multicultural".

Tras esta introducción, el presente artículo se organiza en cuatro partes. Primero, se presenta la metodología que sustenta la investigación. Segundo, se realiza una contextualización tanto de los marcos normativos relevantes como de las geografías y comunidades de estudio. Tercero, se presentan tres ejes de disputa entre el ordenamiento territorial y el ejercicio de los derechos étnico-territoriales en los casos de estudio. Y, finalmente, las conclusiones enfatizan la crítica al OT en Colombia por constituir una política y un conjunto de instrumentos que instituyen la injusticia espacial: i) al valorizar el suelo para la agroindustria, los terratenientes y el sector inmobiliario, ii) mientras posterga la garantía de los derechos étnico-territoriales para las comunidades afrodescendientes.

## Metodología

La metodología utilizada tuvo un enfoque cualitativo y se basó en técnicas complementarias de investigación de tipo etnográfico y archivístico.

### *Técnicas etnográficas*

i) Entrevistas semiestructuradas a representantes del gobierno municipal y de las organizaciones comunitarias de cada corregimiento: se realizaron diez entrevistas a representantes de los gobiernos municipales y de organizaciones comunitarias, en particular a miembros de los Consejos Comunitarios en cada corregimiento. Con los primeros se indagó los principales hechos articulados al OT y sus visiones sobre las dinámicas étnicas en los territorios. Con los segundos se atendió a dos criterios de selección; el primero fue el conocimiento sobre los procesos de exigibilidad de derechos étnicos en su comunidad y el segundo un tiempo de permanencia en el territorio superior a quince años para garantizar una perspectiva histórica sobre el proceso de organización social.

ii) Observación en contexto y acompañamiento a diferentes actividades de diálogo entre las comunidades y las instituciones públicas municipales: se concertó con los Consejos Comunitarios la observación del entorno físico de cada territorio, así como la participación en encuentros clave entre la comunidad y las entidades públicas en torno al ordenamiento territorial en cada corregimiento. El acompañamiento se realizó en el 2014 en El Hormiguero, durante el debate y construcción del Plan de Ordenamiento de Santiago de Cali, y en el 2016 en El Tiple, un año después de aprobada la revisión al plan básico de ordenamiento territorial -en adelante, PBOT- de Candelaria.

### Técnicas de revisión de archivo

iii) Consulta, revisión, selección y análisis bibliográfico sobre OT y reconocimiento étnico: esta técnica consistió en la búsqueda de material bibliográfico relativo a libros, artículos académicos e investigaciones inéditas relacionadas con el OT y el reconocimiento étnico.

iv) Revisión de documentos públicos tales como legislación, y planes y proyectos de gobierno. Se accedió en línea a los documentos consultados, así como a los reservorios de documentación de la Alcaldía de Candelaria y de Santiago de Cali. Consistieron en los planes de ordenamiento de ambos municipios, así como documentos legislativos relevantes para el OT.

El análisis que a continuación se presenta opta por una perspectiva relacional en dos sentidos: por un lado, contrasta las dinámicas territoriales de El Tiple y El Hormiguero, ambos corregimientos localizados en el valle plano geográfico del río Cauca (Figura 1) y cuyas comunidades comparten importantes similitudes en términos de su afrodescendencia y de las barreras afrontadas por las organizaciones comunitarias para llevar a cabo sus proyectos de vida propia. Por otro lado, estudia las incidencias y divergencias entre dos formas de ver, concebir y organizar el territorio, una originada en la población local afrodescendiente y otra en los gobiernos municipales de Candelaria y de Santiago de Cali.

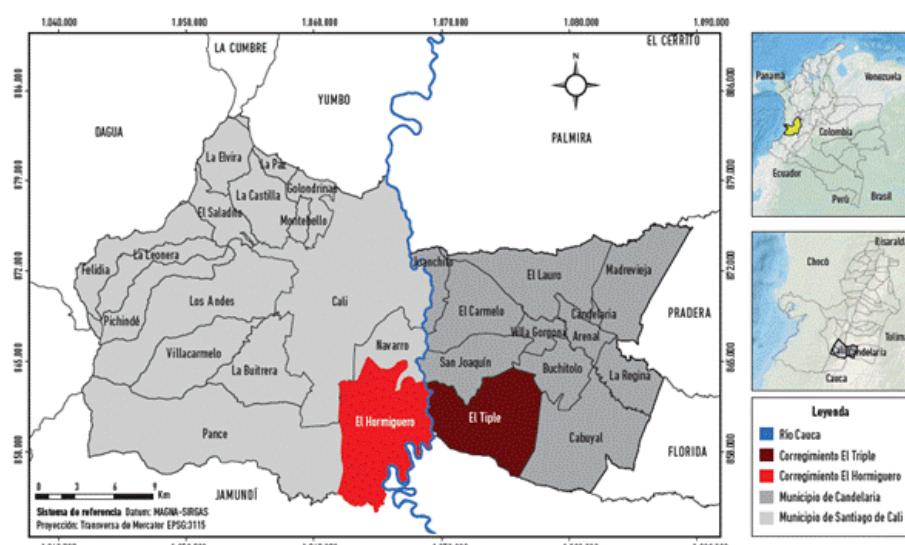


Figura 1

Mapa de localización de los corregimientos de El Hormiguero y El Tiple.  
Datos: Alcaldía de Cali 2019; Alcaldía de Candelaria 2017; CVC 2018.

### Descripción de los contextos locales y de los marcos normativos

El valle geográfico del río Cauca se localiza en medio de las cordilleras central y occidental, a la altura norte del departamento del Cauca y sur del departamento del Valle del Cauca. El ecosistema se caracteriza por su

bosque seco y la hidrografía regional por conectar una serie de humedales y madres viejas en torno a los meandros del río Cauca y sus afluentes. Este paisaje, sin embargo, se vio radicalmente transformado desde mediados del siglo XX por la creciente expansión del cultivo de caña de azúcar; este monocultivo agroindustrial fue paulatinamente reemplazando la producción de otros cultivos como soya, sorgo, millo, fríjol y algodón, así como las haciendas ganaderas de origen colonial (Perafán 2005).

El impulso a la agroindustria de la caña otorgado por el Gobierno nacional desde la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla en la década de los cincuenta, y posteriormente los programas de la revolución verde desde la década de los setenta, fueron importantes mecanismos de gobierno propulsores del desarrollo tecnológico del cultivo de la caña en esta región. También, la hidroeléctrica La Salvajina, puesta en operación en 1985, terminó por transformar la geografía económica regional. Actualmente, según la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia, el valle geográfico del río Cauca concentra el 91,5% de producción de caña de azúcar del país (citado por Correa-García et ál. 2018).

Las comunidades afrodescendientes de esta región han forjado una identidad articulada a las transformaciones de la geografía económica regional. En primer lugar, tienen una memoria compartida en relación con las haciendas coloniales como referentes del paisaje y de la historia agraria del valle plano del río Cauca. Y, desde la década de los setenta, los pobladores afrodescendientes de El Tiple y El Hormiguero comparten una relación con la expansión de la agroindustria de la caña, proceso en el cual se ha ido transformando su trabajo campesino en una mezcla cada vez menos equilibrada entre trabajo proletarizado y desempleo industrial. Mientras la relación con las haciendas se fundamentó en una subordinación moral del jornalero frente al terrateniente, la relación con el sector agroindustrial se ha fundamentado en una subordinación basada en la dependencia económica dados los escasos medios de vida de los habitantes locales.

En las laderas del río Cauca, y en medio del mar de caña que homogeniza el paisaje regional, desde la década de los setenta los patrones de poblamiento se han transformado a ritmo de agroindustrialización. Varios centros urbanos se establecieron como receptores de la mano de obra que empleaban entonces los ingenios y otras empresas procesadoras de productos derivados de la caña; durante la década del 2000, este poblamiento urbano se articuló a los intensos procesos de desplazamiento forzado en el sur occidente del país. Entre estos asentamientos, los municipios de Santiago de Cali y Candelaria se encuentran entre los diez más poblados de la región, con 2.119.908 y 70.296 habitantes respectivamente (DANE 2005).

El Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afro Tiple se ubica en el corregimiento El Tiple, municipio de Candelaria, Valle del Cauca, en coordenadas 3°21'4,25"N, 76°25'30,50"W, a altitud de 962 m. Lo componen cerca de 1.800 habitantes quienes, aunque se encuentran asentados en un territorio de 4.600 hectáreas, viven en confinamiento a causa del monocultivo (Figuras 2 y 3).



**Figura 2**  
Confinamiento por la caña de azúcar, caso de la comunidad de El Tiple. Fotografía de Sjoerd van Grootenhoeve, 2018.

*Nota:* fotografía tomada desde la Institución Educativa de Tiple Centro; se observa que la población ha sido cercada por la caña sin respetarse un margen entre los cultivos y el centro poblado.

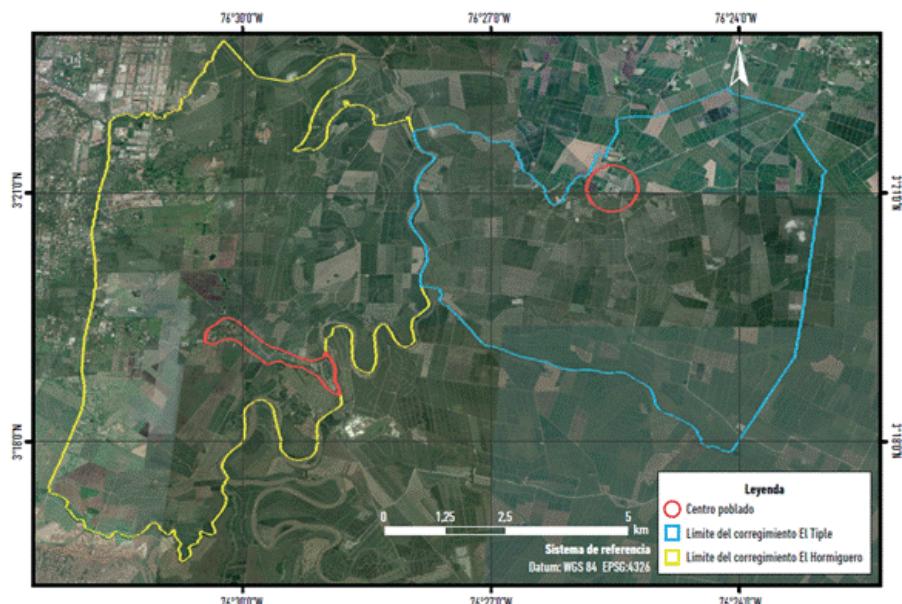


**Figura 3**  
Confinamiento por la caña de azúcar, caso de la comunidad de El Hormiguero. Fotografía de Sjoerd van Grootenhoeve, 2016.

*Nota:* fotografía tomada desde la torre de aireación del acueducto comunitario de El Hormiguero; se observa que la población ha sido cercada por la caña a lo largo de la carretera principal.

El Consejo Comunitario de Comunidades Negras Hormiguero Palenque está ubicado en el corregimiento El Hormiguero, al suroriente del municipio de Santiago de Cali, Valle del Cauca, en coordenadas 03°21'1,8"N, 76°27'50,4"W, a altitud de 958 m.

Lo componen más de 7.300 habitantes quienes, aunque se encuentran asentados en un territorio de 5.660 hectáreas, también viven en confinamiento no solo a causa de la caña de azúcar sino también debido a la expansión de la ciudad de Cali sobre las vecindades rurales (Figuras 3 y 4).



**Figura 4**  
Confinamiento espacial de los corregimientos El Tiple  
y El Hormiguero, 2017. Datos: Google Earth 2018.

En relación con la etnidad, y según reporta la encuesta realizada por el proyecto Exposición a glifosato en comunidades étnicas del Alto Cauca, de acuerdo a la cultura, pueblo y rasgos físicos, el 64% de las personas en El Hormiguero se autorreconoce como afrodescendiente, 25% como blanco mestizo, 6% como indígena, 2% como campesino no negro y no indígena y 3% como otro. En El Tiple, 77% de las personas se autorreconoce como afrodescendiente, 14% como blanco mestizo, 1% como indígena y el 8% restante como campesino no negro y no indígena (Vélez-Torres et ál. 2017). Esta encuesta muestra cifras más altas que el Censo de 2005 en cuanto al porcentaje de población afrodescendiente en los municipios de Santiago de Cali y Candelaria, calculados en 26% y 53% respectivamente.

Derivado de la normativa étnica reseñada en la Tabla 1, las comunidades de estudio han logrado un avance relativo a su reconocimiento étnico. Por un lado, el Consejo Comunitario de Comunidades Negras "Hormiguero Palenque" fue reconocido por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social de la Alcaldía de Santiago de Cali, a través de Resolución n.º 4146.0.21.1.914.000383 del 18 de abril de 2016. Este Consejo, sin embargo, aún no ha sido reconocido formalmente por el Ministerio del Interior. Por otro lado, el Consejo Comunitario de Comunidades Negras "Afro Tiple" fue reconocido inicialmente en el 2010 por la Alcaldía Municipal de Candelaria y, posteriormente, logró el reconocimiento oficial por parte de la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior a través de la Resolución n.º 017 de marzo de 2014 y de la Resolución n.º 060 de junio de 2016.

**Tabla 1**  
Normas de Reconocimiento étnico afrodescendiente en Colombia

Normativa de reconocimiento étnico afrodescendiente	
Norma	Descripción de la norma
Convenio 107 OIT de 1957	Reconoce diversas comunidades étnicas que se encuentran desvinculadas o marginadas. Relativo al reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva o individual de estas poblaciones (Artículo 11).
Convenio 169 de la OIT de 1989	Reconoce los aportes de las comunidades indígenas y tribales en cuanto a diversidad cultural, desarrollo institucional y formas de vida se refiere. Rige a nivel internacional el derecho a la Consulta Previa Libre e Informada —en adelante, CPLI— por parte de comunidades indígenas.
Ley 21 de 1991	Norma en Colombia el derecho a la CPLI por parte de comunidades étnicas.
CP 1991	Crea las bases del reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural del país.
Ley 70 de 1993	Crea el marco de reconocimiento de las comunidades negras teniendo en cuenta sus prácticas, tradiciones socioculturales y sus derechos al desarrollo económico, social y a la igualdad de oportunidades como grupo étnico específico.
Decreto 1745 de 1995	Reconoce y protege la diversidad étnica y cultural (Artículo 3). Establece el derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" (Artículos 35 a 38).
Decreto 3770 de 2008	Artículo 14: Registro Único de Organizaciones de las Comunidades Negras, control y seguimiento al respecto.
Ley 1454 de 2011	Promueve el respeto a la diversidad cultural, física y geográfica que caracteriza al país.

Ninguno de los Consejos Comunitarios que hicieron parte de esta investigación tiene titulación de territorio colectivo, derecho adquirido según el Decreto 1745 de 1995. Una explicación estructural frente a esta situación remonta, por un lado, el patrón de ocupación del suelo creado a partir del modelo de hacienda que dio al terrateniente un poder político y económico que se expresa en la concentración de la propiedad: en el Valle del Cauca, el Gini de propiedad de la tierra según referente catastral fue 0,828 en el 2009, mientras la brecha entre el Gini de tierras y el Gini de propietarios, el cual refleja la concentración de la propiedad, se encontraba entonces entre los más altos del país (IGAC 2012).

Por otro lado, instituciones públicas como la Agencia Nacional de Tierras -en adelante, ANT-, antes INCODER, han manifestado a los Consejos Comunitarios que una dificultad para la compra de tierras que permite el saneamiento de la propiedad para las comunidades étnicas consiste en el elevado valor de la tierra en el valle interandino del río Cauca; esta situación se explica dado su uso en la agroindustria azucarera y, en otros casos, por el desarrollo de la construcción en el área metropolitana de la ciudad de Cali.

Pero también existe una micropolítica que permite explicar algunas de las dinámicas del poder local por las cuales estos Consejos Comunitarios no han accedido al territorio colectivo. Aquí nos referimos, no a la visión jurídica o gubernamental del poder, sino a la configuración histórica de los actores locales y sus relaciones de fuerza (Alzate Toro 2009). Concebimos que la micropolítica se produce en un lugar determinado, deriva en decisiones, visiones, emociones y acciones de los sujetos sociales, y es capaz de trascender la individualidad, localidad y temporalidad de cada configuración de las relaciones de poder (Guattari y Rolnik 2006).



Los casos de estudio son ejemplificantes de esta conceptualización. Comencemos con el Consejo Comunitario Hormiguero Palenque que hasta la fecha ha desistido de realizar cualquier reclamo de reconocimiento sobre el territorio que habita. La narrativa local sobre el acceso a la tierra referencia a los hacendados como "los dueños" de la tierra, lo cual se confirma en reiteradas aseveraciones del tipo "aquí nadie va a quitarles nada", "aquí nadie va a negar que esto es de ellos" o "aquí somos muy respetuosos de lo ajeno".

El respeto de los habitantes de El Hormiguero frente a la propiedad de los hacendados puede relacionarse con la historia de la relación paternalista que se tejió entre los hacendados y los habitantes afrodescendientes quienes, como esclavos y como jornaleros, aseguraban sus medios de vida por medio de la provisión de tierras inundables y de sobrantes de las cosechas que los hacendados entregaban a los habitantes (Vélez-Torres y Varela 2014). Esta relación económica no era menos beneficiosa para los dueños de la tierra, pues una vez creada la deuda moral, el afrodescendiente estaría dispuesto a pagar los favores a través de su bajo salario, el clientelismo político, y otras relaciones sociales de subalternidad. De hecho, lo que se afirma aquí es que esta relación histórica de subalternización es expresada actualmente en una obediencia frente a la propiedad privada de la tierra; esta sujeción les abstiene de disputar la autoridad en este ámbito del poder político, aunque no les detiene frente a la exigencia de derechos étnicos adyacentes como la participación y el reconocimiento. Así, aunque han transcurrido al menos quince décadas tras abolida la esclavitud y cuarenta años de la decadencia del modelo de hacienda, y, sin embargo, hoy los afrodescendientes de El Hormiguero prefieren no disputar su derecho al territorio colectivo, constitucionalmente conferido. La configuración de la obediencia del hormigueño frente al terrateniente solo se entiende a través de una mirada micropolítica de la historia local.

En contraste, el Consejo Comunitario Afro Tiple tiene una relación de insubordinación con los actuales dueños de la tierra, lo cual puede relacionarse con su distinta articulación al modelo de la hacienda. La historia de poblamiento de este corregimiento es más reciente y está asociada, por un lado, con la demanda de mano de obra en los cultivos rotativos de la hacienda desde la década de los cincuenta. Y, por otro lado, con la campaña de colonización y titulación de baldíos por el Instituto Colombiano de la Reforma Rural (INCORA) desde la Ley 135 de 1961, lo que generó un progresivo poblamiento de los "montes oscuros" cercanos a -pero no inmersos en- las haciendas. Esta historia de ocupación ha generado una narrativa local de segregación de los pobladores en dos grupos: "los ricos" y los "negros pobres".

Cuando yo nací y me crie no había expansión de cultivo de caña. Eso ha sido de un tiempo para acá, porque aquí había únicamente pura finca: se cultivaba el café, el cacao, el maíz, se cultivaba la caña pero pa' sacar guarapo ¿no? En la parte de los bosques también venían muchos cazadores que venían con unos perros a cazar y de aquí llevaban mucho esa Iguaza [...]. Tal vez uno por ignorancia que no supo valorar lo que los padres le dejaron a uno ¿no? Y se vendió la tierra muy regalada, muy barata [...]. Y entonces ya llegaron los ricos, como se dice, y ya fueron

comprando barato, y la gente fue regalando sus propiedades y se fueron yendo. (Entrevista a Esmilda Pérez, agosto de 2016)

Los afrodescendientes tipleños se posicionan desde la alteridad de clase social, la cual les impulsa a reclamar el reconocimiento y la formalización de la propiedad colectiva sobre su territorio. Pero las restricciones en el acceso a la tierra, derivadas de la reforma agraria basada en el mercado de tierras que rige en Colombia, ha dejado a la comunidad con pocas opciones: solo puede acceder a predios voluntariamente ofertados en venta por sus propietarios, situación marginal en las tierras fértiles del valle plano del río Cauca. Es así que la única opción que se ha logrado concretar frente a la ANT corresponde a un predio en extinción de dominio del narcotráfico, lo cual ha puesto a los líderes en una situación de riesgo, pues el dueño extinto y otros actores interesados en el predio se oponen a que este pase a manos de la comunidad afrodescendiente.

Además de la movilización de los Consejos Comunitarios por el reconocimiento de su organización social y, en el caso de El Típico, de un territorio colectivo, también las comunidades participan de los espacios institucionales dispuestos para la planeación territorial. A continuación, la Tabla 2 describe el grupo de normas que sustentan la planeación y el ordenamiento territorial en el caso de Colombia.

**Tabla 2**  
Normas de Ordenamiento Territorial en Colombia

Normativa de ordenamiento territorial	
Norma	Descripción de la norma
CP 1991	Promueve la descentralización, autonomía en entidades territoriales, democracia y participación ciudadana, entre otras. Las Jurisdicciones Especiales facultan a los pueblos indígenas para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales al interior de su ámbito territorial en concordancia con su normatividad propia (Artículo 246).
Ley 388 de 1997	Permite a los municipios, en su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural territorial. Busca la defensa del espacio público, el medio ambiente y la prevención de desastres. Promueve la armoniosa concurrencia de la Nación y las entidades territoriales. Facilita la ejecución de actuaciones urbanas integrales.
Ley 614 de 2000	Busca la integración territorial de instituciones, grupos sociales y comunidades implicadas, otorga voz y participación a estos grupos en las decisiones tomadas en el proceso de ordenamiento territorial.
Ley 1454 de 2011	Promueve la construcción colectiva del ordenamiento territorial. Define el concepto y la finalidad del ordenamiento territorial: el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país. Define bases de la organización político-administrativa en el territorio.

La participación en los espacios institucionales del OT se sustenta en la importancia que las comunidades afrodescendientes otorgan al territorio, desde su complejidad ambiental y cultural. Esta visión la expresa de manera sucinta una líder de El Típico:

Para mí el ordenamiento territorial es nuestra manera de vivir el territorio, con nuestras costumbres, tradiciones, herencias de nuestros ancestros esclavizados, nuestra manera de alegría y organización que nos permite unirnos para defender nuestro territorio. Esta forma de vida nos permite tener continuidad, identidad y autonomía. (Entrevista a Reyes Andrade, mayo de 2016)

En la convergencia entre: i) la importancia del reconocimiento étnico y su agregado normativo, y ii) el OT como el complejo de políticas



y dispositivos de planeación del espacio físico en el cual habitan los sujetos del estado multicultural colombiano, parecería relevante que los procesos de ordenamiento se basaran al menos en una comprensión integral del territorio desde la visión tradicional y ancestral de las comunidades. En otras palabras, sería necesaria una integralidad política y normativa que permita un ejercicio de planeación desde el enfoque propio de las comunidades a través de espacios de participación suficientes y decisarios, en los que las comunidades locales incidan sustantivamente en el ordenamiento de los territorios que habitan. Sin embargo, como se desarrollará en el siguiente apartado, ni los procesos ni los mecanismos de planificación han logrado armonizar los derechos al reconocimiento, a la participación y al territorio étnico, con los intereses económicos que se imponen desde el sector azucarero y que se formalizan e instituyen en los instrumentos del OT.

### *El ordenamiento disputado*

Los instrumentos técnicos vigentes que han buscado desde los gobiernos municipales ordenar los territorios de Santiago de Cali y Candelaria son la "Revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali" (Acuerdo n.º 373 de 2014) y la "Revisión Excepcional al Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Candelaria" (Acuerdo n.º 002 de 2015), respectivamente. Además de definir las actividades residenciales de tipo rural, en ambos instrumentos se priorizan los usos productivos sobre el territorio, en particular los usos de tipo agroindustrial; también estos instrumentos han formalizado los procesos de expansión urbana y metropolización de la ciudad de Cali (Rubiano Sánchez y Bolaños Salazar 2012). A continuación, la Tabla 3 sistematiza las principales clasificaciones, usos y definiciones del suelo relevantes al ordenamiento ambiental y productivo de los corregimientos de El Hormiguero y El Tiple según los instrumentos de OT analizados.

**Tabla 3**  
Clasificaciones, usos y definiciones del suelo relevantes al ordenamiento ambiental y productivo en El Hormiguero y El Tiple

El Hormiguero	El Tiple
<p>Área definida para el proceso de expansión urbana y consolidación de la ciudad hacia el sur, en el corredor Cali-Jamundí (Art. 28); esta área se entiende incorporada al perímetro urbano (Art. 24).</p> <p>Área de manejo zona rural de producción sostenible (Art. 394).</p> <p>Área para actividades agrícola, agroindustrial y pecuaria (Art. 403).</p> <p>Zona de amenaza no mitigable por inundaciones del río Cauca (Art. 33), manejo a ser definido según el estudio de amenazas y riesgos que adelante la Administración Municipal (Art. 396).</p> <p>Áreas de explotación de manera mecánica de materiales de arrastre, restringida al lecho del río Cauca (Art. 413).</p>	<p>Área de riesgo en razón de amenaza no evaluada por movimientos en masa (Art. 32), y por inundaciones derivadas de la deficiencia en el sistema de alcantarillado (Art. 40). Estudio no consolidado de áreas inundables del río Cauca y sus afluentes (Art. 34).</p> <p>Área de humedales. Tipo de uso compatible con preservación, turismo, extracción de materiales de arrastre, aprovechamiento de guaduales; en esta área se encuentra prohibido el uso agroindustrial (Art. 51).</p> <p>Zona de protección ambiental del río Cauca: conservación de bosques en un área de 50 metros y del paisaje en los siguientes 50 metros; en esta área se encuentra prohibido el uso agroindustrial (Art. 50).</p> <p>Área de actividad agropecuaria destinada a cultivos intensivos con fines de transformación industrial, incluida la canicultura. Uso compatible al residencial (Art. 137 y Plano 17).</p>

Datos: Alcaldía de Santiago de Cali 2014; República de Colombia 2015.

El análisis comparativo realizado nos permite identificar que en ambos municipios la identificación de las inundaciones parece central al ordenamiento, interés que puede explicarse por la historia de desbordamientos del río Cauca. Según ha documentado el OSSO-LA RED (Velásquez y Jiménez 2004), existe evidencia de inundaciones que en 1936 afectaron a El Hormiguero y en 1949 al municipio de Candelaria; de hecho, la Figura 5 muestra un mapa desarrollado en 1956 sobre recursos hidráulicos en el valle del río Cauca. En este mapa se delimita como áreas de inundación, precisamente, las márgenes derechas e izquierda del río Cauca, a la altura de El Hormiguero y El Tiple.

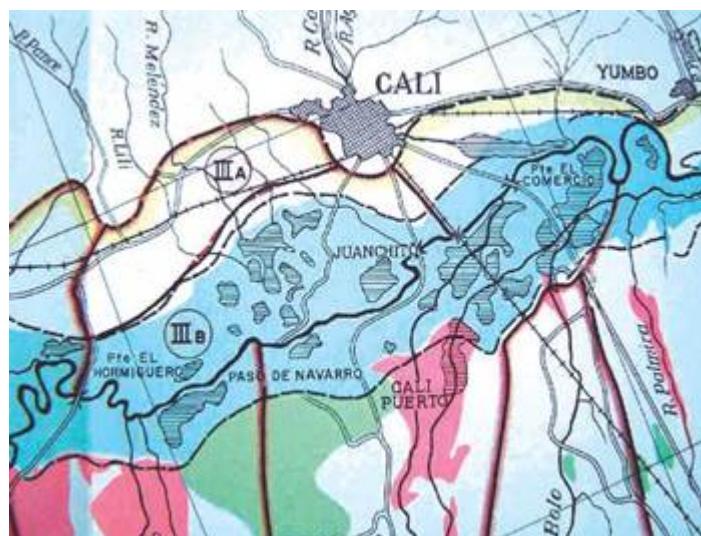


Figura 5

Mapa de áreas inundables desarrollado por OLAP, G&H y KTAM en 1956.

Fuente: cartografía de 1956 citada por Velásquez y Jiménez 2004.

Pese a los enormes esfuerzos gubernamentales y de los industriales azucareros por controlar las inundaciones durante la segunda mitad del siglo XX, en particular a través de la construcción de la represa La Salvajina y un complejo de diques y canales en la cuenca alta del río Cauca, una cierta recurrencia de inundaciones del río se ha mantenido hasta nuestros días. Sin embargo, lo que se observa en los instrumentos de OT analizados es que la zonificación de las inundaciones no se encuentra actualizada, ni se han realizado estudios que permitan definir el riesgo social y ambiental asociado.

Además, más allá de las falencias en la aproximación técnica, los instrumentos de OT carecen de una comprensión sociológica de las inundaciones en ambos municipios. Este vacío denota un desconocimiento -intencional o no- sobre las formas particulares en que las comunidades habitan el espacio físico; el "pacto" que se planea desde la normativa consistiría en reconocer en los instrumentos de planeación las maneras en que los ciclos hídricos han hecho parte constitutiva de los ritmos de la vida cotidiana, las visiones, las emociones y los medios de vida de las comunidades afrodescendientes que han habitado las zonas inundables del río Cauca. Una lideresa de El Hormiguero hacía

precisamente un llamado a las instituciones públicas sobre la necesidad de reconocer la historia biocultural de las comunidades en el POT:

Las inundaciones no son [solo] un fenómeno natural porque también son de nuestra cultura. O ¿dónde queda el conocimiento de los hormigueros sobre nuestro territorio? ¿Por qué no tiene en cuenta este conocimiento nuestro el Gobierno a la hora de hacer sus proyectos? (Entrevista a Nelly Guapacha, julio de 2014)

La exclusión de la experiencia de las comunidades sobre su espacio socioecológico en el diseño de los instrumentos de planeación no solo desconoce una historia de relacionamiento cultural con el entorno, sino que crea una jerarquía entre el conocimiento técnico y el conocimiento local; desde el privilegio de una perspectiva física y técnica, el senti-pensar tradicional de las comunidades parece irrelevante -e incluso peligroso- para el OT formal.

En cuanto al ordenamiento dispuesto para el cultivo intensivo con fines de procesamiento industrial, resulta interesante que los instrumentos de planeación analizados contemplen usos alternativos a la agroindustria de la caña de azúcar; se habla, por ejemplo, de usos relacionados con la producción de alimentos de manera sustentable y con miras a garantizar la seguridad alimentaria local y regional. Esta apertura normativa parecería brindar oportunidades para el desarrollo de sistemas de producción diversificados, como los que tradicionalmente han caracterizado a las comunidades afrodescendientes del Pacífico colombiano, incluyendo a los pueblos del valle interandino del río Cauca; en su polifonía productiva, las actividades no solo se complementan sino que son interdependientes entre sí y con respecto a la hidrobiodiversidad local (Arocha Rodríguez 2009; Vélez-Torres y Varela 2014).

Sin embargo, el uso preponderante del área rural en ambos corregimientos sigue siendo el monocultivo de caña de azúcar, sin que su tendencia de expansión se haya modificado en razón a los dictámenes de los instrumentos de OT. El efecto de esta expansión lo describe claramente una habitante de El Tiple:

Tenemos el río Cauca, aunque maltratado por los terratenientes que han invadido las zonas de protección [con caña], y hemos luchado por defenderlo. También el río Desbaratado... Y lo poco que han quedado de las fincas [porque] los monocultivos de caña de azúcar están acabando con muchas fincas, ya no se pueden seguir vendiendo. Además de ello, la lucha contra el glifosato por sus perjuicios para la salud humana, animal y los daños que causa a los cultivos y a las frutas. (Entrevista a Martha Cecilia Rengifo Manzano, abril de 2016)

Que no haya una institucionalización de los instrumentos de planeación que impacte de manera efectiva el uso agrícola del suelo, brindando alternativas al monocultivo de caña, sugiere la pregunta sobre si estos instrumentos realizan disposiciones directivas sobre el territorio o simplemente plantean opciones abiertas y no vinculantes sobre el uso del suelo.

Porque yo le digo que si no hubieran sembrado la caña habría más empleo, había más empleo aquí porque siempre con los cultivos de comida la gente trabajaba más. Si no hubiera esa caña, yo me pongo a pensar. Si no tuviéramos esa mata... Pues la

gente estaba con su cultivo, estaban sembrando su finca y sacaban a los pueblos su comida. Claro que el campesino nunca le han pagado su cosecha a como es: el que gana es el que compra, el campesino siempre es pobre y pobre será. (Entrevista a Esmilda Pérez, agosto de 2016)

La aparente indeterminación de los instrumentos de planeación también permite cuestionar la capacidad y la voluntad de los gobiernos para transformar la realidad territorial. La situación de predominio "de facto" del agronegocio sobre las territorialidades étnicas implica una presión constante sobre las comunidades afrodescendientes, tendiente a la extinción de sus prácticas tradicionales. Además, revela la incapacidad de los instrumentos de planificación de incorporar efectivamente las territorialidades de comunidades diferenciadas y la restringida visión de los gobiernos sobre un ordenamiento holístico del territorio (Garcés-Hidalgo 2016).

En cuanto a la expansión urbana de la ciudad de Cali sobre el área rural correspondiente al corregimiento El Hormiguero, el análisis desarrollado pone al descubierto una modalidad particular de uso y valorización del suelo apalancada por los POT: los dueños de la tierra, antiguos hacendados, han alquilado sus tierras a los ingenios y contratistas productores de caña de azúcar desde 1970. Por este arriendo, los terratenientes han acumulado una renta constante en las últimas décadas, mientras el uso del suelo se ha acaparado en manos de la agroindustria. Pero como los terratenientes no necesariamente son los mismos industriales, tal como sucede en El Hormiguero, les resulta indiferente la actividad o modelo productivo que se desarrolle *in situ* siempre que se mantenga la renta o permita incrementar el capital referido a la propiedad de la tierra.

En consecuencia, para los propietarios de la tierra resulta ventajoso que, dada la expansión urbana, cambie normativamente el uso del suelo de agrícola a urbano a través de un instrumento de ordenamiento; ello conlleva un alza en el precio por unidad de área, lo cual resulta en un aumento del valor del suelo y una mayor oportunidad de acumulación de plusvalías. Esta situación permite entender la influencia que el sector privado ha ejercido sobre la definición de las áreas de expansión urbana en el caso de El Hormiguero, en donde esta zonificación se restringe a terrenos que son propiedad de las familias dueñas de las antiguas haciendas, mientras la totalidad de las zonas habitadas por los afrodescendientes han permanecido como áreas clasificadas inundables o destinadas a actividades agropecuarias.

Como respuesta a esta discriminación espacial, la comunidad entabló en 2014 una acción legal para que el POT de Cali no fuera aprobado sin una CPLI con los habitantes afrodescendientes. En primera instancia, la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior negó la existencia de afrodescendientes en esta zona a través de las certificaciones 1536 y 2096 de 2009 (Varela, Vélez-Torres y Cobo 2016). Esta información fue posteriormente corregida por la institución luego de que el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, junto con el reconocido investigador de comunidades negras Jaime Arocha, emitiera

un concepto académico que respaldaría la etnicidad y ancestralidad de la población local. Sin embargo, esta misma Dirección declaró posteriormente que el POT no afectaría la ancestralidad de la población local, por lo cual no sería necesario desarrollar dicha Consulta.

El POT fue aprobado por el Consejo Municipal de Santiago de Cali en 2014 sin surtir un proceso de CPLI con el Consejo Comunitario de Hormiguero Palenque. Esta arbitrariedad fue entendida por los líderes locales como un proceso de "despojo legal de su territorio étnico" (Entrevista a Nelly Guapacha, julio de 2014). En este instrumento de planificación se formalizó la fragmentación del territorio entre (i) un espacio dispuesto para la agroindustria y donde habita el pueblo negro, y (ii) un espacio de expansión urbana que se valoriza y donde las principales constructoras de la ciudad concentrarán su inversión de capital. Bajo esta dinámica, el POT aparece como un instrumento económico de valorización que permite la transformación de renta en plusvalía, a la vez que inhabilita los espacios habitados por comunidades afrodescendientes de gozar de un desarrollo urbanístico equivalente. Este cambio en el uso del suelo de agroindustrial a urbano ha motivado el *lobby* de propietarios y urbanizadores para definir áreas de expansión sobre terrenos específicos, mientras ha desplazado la expansión de la agroindustria hacia otras geografías regionales que, aunque escasas, aún resisten la penetración de la caña de azúcar.

## Conclusiones

La justicia espacial se refiere, por un lado, a la distribución de la tenencia de la tierra y, por otro, a la distribución de su valor (Soja 2009). En los casos examinados, encontramos que el paulatino confinamiento al cual han sido forzadas las comunidades afrodescendientes de El Tiple y El Hormiguero por el monocultivo de caña implica una injusticia espacial en cuanto a la distribución del espacio físico, tanto en la distribución de la propiedad como en la distribución del uso del suelo. Adicionalmente, encontramos una injusticia derivada de la distribución del valor y del plusvalor del suelo, toda vez que los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial valorizan áreas de interés privado a la vez que mantienen como áreas en riesgo de inundación o con aptitud agropecuaria aquellas en las cuales habitan las comunidades afrodescendientes. Esta segmentación espacial, instituida en los instrumentos del OT, revela una discriminación institucionalizada que contradice las políticas que a través del reconocimiento étnico buscan preservar la cultura y los territorios tradicionales de las comunidades afrodescendientes e indígenas en Colombia.

Un elemento transversal a la segmentación espacial descrita anteriormente e institucionalizada por los instrumentos de OT se relaciona con el modo en que el Estado es agente de estructuración, no de la justicia espacial (Marcuse 2009), sino de la distribución desigual de los bienes ambientales y de los riesgos en el territorio -en este caso asociados a las inundaciones-. En el contexto estadounidense, este tipo de segregación

espacial se ha criticado como un modelo de desarrollo inequitativo, agenciado desde las políticas de zonificación y planificación (Cutter 1995; Wilson, Hutson y Mujahid 2008). Según los casos de estudio, en Colombia podemos hablar de un OT que instituye la discriminación étnica y la injusticia espacial toda vez que los negros permanecen en la zona catalogada como área de inundación, mientras el desarrollo urbano y agroindustrial se impulsa sin su participación y sin su consentimiento.

De hecho, en los casos analizados el uso del suelo en el territorio ha sido privatizado a través de la imposición del modelo de producción agroindustrial de la caña y del modelo de urbanización. Esta dinámica de organización espacial ha sido soportada por un diseño particular de las instituciones e instrumentos del Estado, lo cual le convierte en un agente de producción y concentración del plusvalor. Respondiendo a la pregunta de Ángel Maya (2011) sobre ¿para quién la valorización?, se ha evidenciado la imposición de intereses económicos privados sobre el ordenamiento de los territorios, en particular beneficiándose las familias hacendadas, la agroindustria azucarera y el sector inmobiliario. A la vez, la institucionalidad del Estado y los mecanismos de ordenamiento han limitado a las comunidades afrodescendientes en el ejercicio de sus derechos étnicos, tales como el reconocimiento, el territorio y la Consulta Previa, Libre e Informada.

De hecho, las comunidades en la zona de estudio han apelado al derecho a la CPLI (Ley 21 de 1991) para defender su territorio de proyectos que puedan afectarle, en particular aquellos referidos a la imposición del modelo de desarrollo neoliberal. También, han participado como grupos poblacionales de especial reconocimiento en las dinámicas de participación ciudadana en el ordenamiento territorial municipal, promovidas a través de las Leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011. Aunque esta movilización ha evitado el desarrollo de proyectos de potencial impacto negativo para las comunidades -como el establecimiento de una cárcel, de un basurero y de un trazado eléctrico de alto voltaje-, la disputa por el reconocimiento étnico no ha garantizado el derecho al territorio colectivo, normado en el Decreto 1745 de 1995. En otras ocasiones estratégicas -como en el debate del POT de Cali-, la movilización por el reconocimiento étnico tampoco garantizó el derecho de la comunidad a la CPLI. El resultado más sobresaliente de esta dinámica de reconocimiento étnico sin territorio colectivo y sin participación decisoria consiste en la exclusión "de facto" de las comunidades afrodescendientes de la planeación y del control efectivo sobre el territorio que habitan.

La historia de producción polifónica de las comunidades afrodescendientes en el valle plano del río Cauca, desde el cultivo de alimentos hasta el aprovechamiento de la hidrobiodiversidad, contrasta con la implantación del modelo agroindustrial, el cual utiliza diversos mecanismos de compra, renta y proveeduría para asegurar el acaparamiento del uso del suelo en el monocultivo de caña. Esta cuestión nos lleva a señalar que los mecanismos de gobierno que sustentan la planeación del territorio -en particular las leyes y los planes de OT- no son campos semióticos neutros ni ámbitos políticos carentes de intereses

en disputa: las leyes se diseñan, interpretan y aplican en campos de poder específicos; en ellos, la territorialización de las normas se expresa en decisiones políticas concretas a escala local. En este contexto, la historia de la agencia y de las relaciones entre los actores sociales -de hegemonía, subordinación y resistencia- resulta determinante para la definición de la dirección en que se orienta el cambio agrario.

Pero la injusticia no solo se deriva de situaciones estructurales de la organización política y jurídica del Estado. También, la micropolítica de los territorios es determinante de las formas particulares en que se espacializa la injusticia, según la formación territorial e histórica de los actores locales y sus relaciones intrínsecas y extrínsecas de poder. En consecuencia, desde una mirada geohistórica distinguimos (i) la obediencia instaurada por el modelo de hacienda en los habitantes negros de El Hormiguero frente al poder del propietario, (ii) la insubordinación de clase social de los pobladores negros de El Tiple frente a "los ricos" o hacendados.

Dada la complejidad de prácticas, valores y bienes materiales asociados al territorio en el caso de las comunidades étnicas, la justicia como principio y como práctica está fuertemente asociada al territorio en su multidimensionalidad. En consecuencia, la injusticia se refiere no solo al despojo del espacio físico sino también al despojo de los derechos sociales y culturales asociados al territorio (Hirt y Collignon 2017). En este sentido, encontramos una dimensión simbólica de la injusticia espacial derivada de la marginación de derechos constitucionalizados relativos al acceso al territorio, su protección y la definición efectiva de los proyectos que puedan afectar la territorialidad tradicional.

Los casos de estudio demuestran que, antes que una articulación armónica entre la territorialización de las disposiciones normativas del OT y del reconocimiento étnico, se impone un privilegio hacia la acumulación privada del agronegocio y, en consecuencia, una limitación sobre los derechos étnicos en contextos neurálgicos del desarrollo capitalista. Que los mecanismos y la institucionalidad de la planeación gubernamental deriven en la privatización del uso del suelo, el fomento de modelos productivos acumulativos y la negación de una participación social decisoria invita a preguntarse por la agencia del Estado en la construcción de la injusticia espacial en Colombia y, en particular, en la distribución inequitativa de los bienes y servicios ambientales y del patrimonio cultural representados en la garantía de los derechos étnico-territoriales.

## Referencias

- Alcaldía de Candelaria. 2017. "Galería de mapas." Consultado el 30 de marzo de 2016. <http://www.candelaria-valle.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Galeria-de-Mapas.aspx>
- Alcaldía de Santiago de Cali. 2014. "Acuerdo n.º 373 de 2014: Plan de Ordenamiento Territorial." Consultado el 30 de marzo de

2016. [http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/52108/documentos\\_de\\_la\\_propuesta\\_de\\_revisin\\_y\\_ajuste\\_del\\_pot\\_de\\_cali\\_2013/](http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/52108/documentos_de_la_propuesta_de_revisin_y_ajuste_del_pot_de_cali_2013/)
- Alcaldía de Santiago de Cali. 2019. "Consulta de planos y cartografía." Consultado el 30 de marzo de 2016. <http://www.cali.gov.co/tramites/303/consulta-de-planos-y-cartografia/>
- Alzate Toro, Faber Hernán. 2009. "Foucault: de la biopolítica a la micropolítica." *Katharsis*, no. 8, 97-110. doi: 10.25057/25005731.532.
- Ángel Maya, Augusto. 2011. "La valorización del espacio: perspectiva ambiental." *Boletín Ambiental IDEA*, no. 100, 1-8.
- Arocha Rodríguez, Jaime. 2009. "Homobiósfera en el Afropacífico." *Revista de Estudios Sociales* 32: 86-97. doi: 10.7440/res32.2009.06.
- Asher, Kiran, y Diana Ojeda. 2009. "Producing Nature and Making the State: Ordenamiento territorial in the Pacific Lowlands of Colombia." *Geoforum* 40: 292-302. doi: 10.1016/j.geoforum.2008.09.014.
- Bocarejo, Diana. 2009. "Deceptive Utopias: Violence, Environmentalism, and the Regulation of Multiculturalism in Colombia." *Law & Policy* 31 (3): 307-329. doi: 10.nn/j.1467-9930.2009.00297.x.
- Bocarejo, Diana. 2012. "Emancipation or Enclosure? The Spatialization of Difference and Urban Ethnic Contestation in Colombia." *Antipode* 44 (3): 663-683. doi: 10.1111/j.1467-8330.2011.00889.x.
- Bridge, Gavin. 2004. "Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform." *The Professional Geographer* 56 (3): 406-421. doi: 10.1111/j.0033-0124.2004.05603009.x.
- Congreso de Colombia. 1991. "Ley 21 de 1991: Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989." Consultado el 10 de enero de 2017. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37032>
- Congreso de Colombia. 1997. "Ley 388 de 1997: por la cual se modifica la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, y la Ley 3<sup>a</sup> de 1991 y se dictan otras disposiciones." *Diario Oficial* n.º 43.091. Consultado el 10 de enero de 2017. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)
- Congreso de Colombia. 2000. "Ley 614 de 2000: por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial." *Diario Oficial* n.º 44.169. Consultado el 15 de enero de 2017. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0614\\_2000.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0614_2000.html)
- Congreso de Colombia. 2011. "Ley 1454 de 2011: por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones." *Diario Oficial* n.º 48.115. Consultado el 10 de enero de 2017. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html)
- Correa-García, Esteban, Jorge Vélez-Correa, Emmanuel Zapata-Cladas, Irene, Vélez-Torres, y Apolinar Figueroa-Casas. 2018. "Territorial Transformations Produced by the Sugarcane Agroindustry in the Ethnic Communities of López Adentro and El Tiple, Colombia." *Land Use Policy* 76: 847-860. doi: 10.1016/j.landusepol.2018.03.026.

- CVC (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca). 2018. "Geoportal de la CVC." Consultado el 20 de marzo de 2016. <https://geo.cvc.gov.co/arcgis/apps/sites/#/inicio>
- Cutter, Susan L. 1995. "Race, Class and Environmental Justice." *Progress in Human Geography* 19 (1): 111-122. doi: 10.1177/030913259501900111.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) . 2005. "Censo general 2005." Consultado el 20 de marzo de 2016. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- Duarte, Carlos, coord. 2013. *Análisis de la posesión territorial y situaciones de tensión interétnica e intercultural en el departamento del Cauca*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana Cali, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).
- Eslava, Luis. 2009. "Constitutionalization of Rights in Colombia: Establishing a Ground for Meaningful Comparisons." *Revista de Derecho del Estado* 22 (1): 183-229.
- Garcés Hidalgo, Álvaro René. 2016. "Desafíos de los ordenamientos territoriales en Colombia: guerra, narcotráfico, minería y agronegocios en los territorios de comunidades campesinas, negras e indígenas del sur del país." *Criterio Jurídico Garantista* 9 (14): 14-41. doi: 10.26564/21453381.592.
- Guattari, Felix, y Suelny Rolnik. 2006. *Micropolítica: cartografías del deseo*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Hirt, Irène, y Béatrice Collignon. 2017. "Quand les peuples autochtones mobilisent l'espace pour réclamer justice." *Justice Spatial | Spatial Justice*, no. 11.
- Hurtado, Mónica. 2006. "Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991." *Revista de Estudios Sociales*, no. 23, 97-104. doi: 10.7440/res23.2006.08.
- IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). 2012. *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia.
- Marcuse, Peter. 2009. "Spatial Justice: Derivative but Causal of Social Injustice." *Justice Spatial | Spatial Justice*, no. 1.
- MAVDT (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial). 2004. *Guía Metodológica 1: información práctica para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial*. Serie Planes de Ordenamiento Territorial. Bogotá: Grupo de comunicaciones, MAVDT, Panamericana formas e impresos.
- Ministerio del Interior. 1993. "Ley 70 de 1993: por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política." Consultado el 15 de enero de 2017. <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/ley-70-de-1993-agosto-27-por-la-cual-se-desarrolla-el-articulo-transitorio-55-de-la-constitucion-politica>
- Ministerio del Interior. 1995. "Decreto 1745 de 1995: Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones." Consultado el 10



- de enero de 2017. <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-1745-de-1995-2>
- ODR (Observatorio de Discriminación Racial). 2011. *La disputa por los recursos naturales en los territorios afrocolombianos: el caso de Buenos Aires y Suárez (Cauca) desde una perspectiva de derechos humanos*. Bogotá: Uniandes.
- Perafán Cabrera, Aceneth. 2005. "Transformaciones paisajísticas en la zona plana vallecaucana." *Historia y Espacio* 1 (24): 111-139. doi: 10.25100/hey.v1i24.1231.
- Pérez Rincón, Mario. 2014. "Injusticias ambientales en Colombia: estadísticas y análisis para 95 casos." *Ambiente y Sostenibilidad* 4: 65-78. doi: 10.25100/ayv4i1.4315.
- República de Colombia. 1991. *Constitución Política de Colombia*. Consultado el 10 de enero de 2017. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- República de Colombia. 1997. "Ley 388 de 1997." *Función Pública*. Consultado el 10 de enero de 2017. <http://www.funcion-publica.gov.co/eva/gestornORMATIVO/norma.php?i=339>
- República de Colombia. 2015. "Acuerdo 02 de 2015: por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional." Consultado el 10 de enero de 2017. <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Rforma%20Reglamento-19.pdf>
- Restrepo, Eduardo. 2002. "Políticas de la alteridad: etnización de 'comunidad negra' en el Pacífico sur colombiano." *Journal of Latin American Anthropology* 7 (2): 34-59. doi: 10.1525/jlca.2002.7.2.34.
- Rubiano Sánchez, Elizabeth, y Julián Bolaños Salazar. 2012. "Presión urbana sobre la zona rural de Cali: caso corregimiento El Hormiguero entre el periodo 1980-2010." Tesis de grado en licenciatura, Universidad del Valle, Cali, Colombia.
- Soja, Edward. 2009. "The City and Spatial Justice." *Justice spatiale | Spatial justice*, no. 1.
- UNEP (United Nations Environment Programme) - DTIE (Division of Technology, Industry and Economics). 2012. *Analysis of Formalization Approaches in the Artisanal and Small-scale Gold Mining Sector Based on Experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda*. Génova: UNEP-DTIE. Consultado el 10 de enero de 2018. [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11357/Formalization\\_Document\\_Fi-nal\\_June\\_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11357/Formalization_Document_Fi-nal_June_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Varela, Daniel, Irene Vélez-Torres, y Víctor Cobo. 2016. "Rutas de acceso a derechos étnico-territoriales: el caso de las comunidades negras del Alto Cauca, Colombia." En *Tierra y Derechos en aguas turbulentas: conflictos socio-ambientales en Colombia y Brasil*, editado por Tim Boekhout van Solinge, Irene Vélez-Torres , Sergio Sauer y Babette Berrocal, 15-27. Amsterdam: Utrecht University.
- Velásquez, Andrés, y Nayibe Jiménez. 2004. "La gestión de riesgos en el ordenamiento territorial: inundaciones en Cali, la C.V.C. y el fenómeno ENSO." Conferencia presentada en el *Seminario Internacional Ambiental CVC 50 Años*, Cali, 13 al 17 de septiembre. Consultado el 12 de diciembre de 2017. [http://www.osso.org.co/docu/congresos/2004/A\\_Velasquez\\_Articulo\\_OSSO-UV.pdf](http://www.osso.org.co/docu/congresos/2004/A_Velasquez_Articulo_OSSO-UV.pdf)

- Vélez-Torres, Irene. 2013. "Desplazamiento y etnicidad: fracasos del multiculturalismo en Colombia." *Desacatos*, no. 41, 155-173.
- Vélez-Torres, Irene. 2016. "Disputes Over Gold Mining and Dispossession of Local Afrodescendant Communities from the Alto Cauca, Colombia." *Third World Thematics: A TWQ Journal* 1 (2): 235-248. doi 10.1080/23802014.2016.1229131.
- Vélez-Torres, Irene, y Daniel Varela. 2014. "Between the Paternalistic and the Neoliberal State. Dispossession and Resistance in Afrodescendant Communities of the Upper Cauca, Colombia." *Latin American Perspectives* 41 (6): 9-26. doi: 10.1177/0094582X14547515.
- Vélez-Torres, Irene , Fabián Méndez, Alba Marina Torres, Luz Edith Barba H., Carolina Mendoza, Juan Carlos Tafur, Delia Ortega, Diana Hurtado, Luz Aydee Berdugo, y Julian Viveros. 2017. *Cercados: análisis interdisciplinario de los efectos de las fumigaciones agroindustriales con glifosato en tres comunidades étnicas del Alto Cauca*. Cali: Universidad del Valle.
- Viciano Pastor, Roberto, y Rubén Martínez D. 2010. "Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional." *Revista LUS* 4 (25): 7-29.
- Wilson, Sacoby, Malo Hutson, y Mahasin Mujahid. 2008. "How Planning and Zoning Contribute to Inequitable Development, Neighborhood Health, and Environmental Injustice." *Environmental Justice* 1 (4): 211-216. doi: 10.1089/env.2008.0506.

## Notas

<sup>1</sup>Artículo resultado de investigación financiada a través de los proyectos "Exposición a glifosato en comunidades étnicas del Alto Cauca", Colciencias 2015-2017, "Lands and Rights in Troubled Waters", CoCooN-NWO de Holanda 2010-2016 y "Fomento a la agricultura familiar de mujeres campesinas en El Tiple" WWB 2018-2019.

**CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO** Vélez-Torres, Irene; Pérez-Pérez, José Joaquín; Riascos-Riacos, Diver Antonio. 2019. "Ordenamiento en disputa y espacialización de la injusticia en Colombia." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 28 (2): 225-240. doi: 10.15446/rcdg.v28n2.70178.

**Irene Vélez-Torres** Ph.D. en Geografía Política de la University of Copenhagen (Dinamarca); Magíster en Estudios Culturales y Filósofa de la Universidad Nacional de Colombia. Es Profesora Titular de la Escuela de Ingeniería de los Recursos Naturales y el Ambiente (EIDENAR) en la Universidad del Valle (Colombia). Centra su investigación en conflictos agrarios y ambientales, marginación étnico-racial y metodologías participativas de investigación.

**José Joaquín Pérez-Pérez** Geógrafo de la Universidad del Valle. Es contratista de la Alcaldía del Municipio de Yumbo (Valle del Cauca) en la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA). Centra su interés en el ordenamiento territorial (urbano y rural), cambio climático, conservación de cuencas hidrográficas, geografías del turismo, geografías del cine, geografías de la salud, conflictos ambientales, geomática y proyectos públicos de investigación, entre otros.

**Diver Antonio Riascos-Riacos** Geógrafo de la Universidad del Valle. Centra su interés en el ordenamiento y la planificación del territorio (urbano y rural), la teledetección, el tratamiento de base de datos y el análisis de la información a través de GIS o programas GIS.

## Notas de autor

Licencia Creative Commons:

\*

Correspondencia: Irene Vélez-Torres, Universidad del Valle,  
calle 13 n.º 100-00, Edificio 336, Oficina 1008, Cali, Colombia.

