



Trabajo social

ISSN: 0123-4986

ISSN: 2256-5493

Universidad Nacional de Colombia

Aldana Pardo, Andrés Felipe  
Ordenamiento territorial y construcción de paz: retos desde los Derechos Humanos\*  
Trabajo social, vol. 23, núm. 2, 2021, Julio-Diciembre, pp. 127-145  
Universidad Nacional de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.15446/ts.v23n2.91177>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684471954005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Obra: Noe, Galeria de Arte Pública, Sacavém, 2017. Loures, Portugal [imagem panorâmica / landscape]  
Autor: Hélia e António Bracons

# Ordenamiento territorial y construcción de paz: retos desde los Derechos Humanos\*

Andrés Felipe Aldana Pardo\*\*

127

*Trabajador Social*

*Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia*

## Resumen

La incorporación de garantías para la protección de los Derechos Humanos de los sujetos individuales y colectivos en los procesos de ordenamiento del territorio en Colombia se configura en tarea primordial del Estado, para la vinculación efectiva de la ciudadanía a los procesos de ordenamiento, desde la participación ciudadana y la construcción de paz. En el siguiente documento se responderá a la pregunta: ¿qué retos existen para la consolidación del acuerdo final de paz, desde la garantía de los DD. HH. y la participación política en el ordenamiento territorial colombiano?

**Palabras clave:** Derechos Humanos, participación política, planificación regional, democracia, memoria histórica, construcción de paz.



## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Aldana Pardo, Andrés Felipe. 2021. "Ordenamiento territorial y construcción de paz: retos desde los Derechos Humanos". *Trabajo Social* 23 (2): 127-145. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. doi: 10.15446/ts.v23n2.91177

**Recibido:** 5 de octubre del 2020. **Aceptado:** 22 de abril del 2021.

\* Artículo de reflexión producto de una investigación desde las reflexiones desarrolladas en la clase Dinámicas Urbano Regionales I, de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia.

\*\* afaldanap@unal.edu.co / <https://orcid.org/0000-0001-7671-6003>

## **Territorial Regulation and Construction of Peace: Challenges From Human Rights**

### **Abstract**

The incorporation of guarantees for the protection of the Human Rights of the individual and collective subjects in the processes of Land use planning in Colombia, is configured in a primary task of the State, for the effective linking of citizens to the regulation processes from the citizen participation and the construction of peace. The following document will answer the question, what are the challenges required for the consolidation of the final peace agreement, from the guarantee of Human Rights in the Colombian territorial order?

**Keywords:** construction of peace, democracy, historical memory, Human Rights, political participation, regional planning.

## **Ordenamento territorial e construção da paz: desafios desde os Direitos Humanos**

### **Resumo**

A incorporação de garantias para a proteção dos Direitos Humanos dos sujeitos individuais e coletivos nos processos de ordenamento territorial na Colômbia se configura em uma tarefa primordial do Estado, para a vinculação efetiva dos cidadãos aos processos do ordenamento a partir da participação cidadã e construção da paz. O documento a seguir responderá à pergunta: o que é necessário para a consolidação do acordo final de paz, a partir da garantia dos DD. HH e a participação política no ordenamento territorial colombiano?

**Palavras-chave:** Direitos Humanos, participação política, planejamento regional, democracia, memória histórica, construção da paz.

## Introducción

El ordenamiento territorial se ha convertido en escenario de disputa social y política en el país, donde la construcción de paz se convierte en eje articulador de la planeación territorial, para la transformación de las dinámicas de conflicto social y armado en Colombia. Por ello, la incorporación de la garantía efectiva de los Derechos Humanos y participación política de los sujetos colectivos e individuales es fundamental para la implementación de los acuerdos establecidos, a partir del proceso de paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo —en adelante, FARC-EP—, para la construcción de una agenda nacional de paz con enfoque territorial.

129

Las discusiones presentadas sobre ordenamiento territorial, construcción de paz y participación política provienen del desarrollo de debates teórico-prácticos, sobre la pertinencia de enfoques de intervención académica y profesional para la ordenanza del territorio colombiano, que permitan la participación de las comunidades para la gestión y organización de los usos de los suelos en el país. La reflexión es propuesta desde el ejercicio disciplinar de las Ciencias Humanas y Sociales, para la comprensión de nuevos horizontes en el ordenamiento urbano y regional, hacia la construcción de escenarios de paz para la eliminación de las causas del conflicto armado y social en Colombia.

Para el desarrollo de las discusiones propuestas en este artículo, se analizará la relación entre ordenamiento territorial y construcción de paz, desde los retos actuales en materia de protección a los Derechos Humanos —en adelante, DD. HH.— para la consolidación del proceso de paz en Colombia. Primero, se presentará una aproximación teórica a los conceptos de DD. HH. y construcción de paz en el marco del Ordenamiento Territorial colombiano. Segundo, se describirán las principales dinámicas de vulneración y violación a los DD. HH., sucedidas desde la firma del Acuerdo de Paz y la participación política en Colombia.

Tercero, mediante tres casos de organización social incidentes en la planeación territorial, se expondrán los principales aprendizajes surgidos desde la organización social, para la incorporación de la discusión sobre los DD. HH. y la participación política en el ordenamiento territorial colombiano. Para finalizar, se enunciarán los retos fundamentales para la incorporación de los DD. HH. y el ordenamiento territorial, en el marco del Acuerdo de Paz y la participación política.

## **DD. HH. y construcción de paz: categorías desde el ordenamiento territorial**

Desarrollar la relación entre DD. HH. y construcción de paz en el marco del ordenamiento territorial colombiano plantea la necesidad de presentar propuestas conceptuales para comprender teóricamente las categorías establecidas en este documento, en perspectiva de los retos actuales, tras la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. A continuación, desarrollaré aproximaciones teóricas para comprender los conceptos claves de DD. HH. y construcción de paz, desde el ordenamiento territorial.

### **DD. HH. y ordenamiento territorial**

La discusión sobre los DD. HH. ha tomado una posición polisémica y variada, alrededor de las diferentes concepciones que guían su aplicabilidad a la vida en sociedad. Las múltiples concepciones de DD. HH. asumen la puesta en práctica de estos, desde el reconocimiento del sujeto en relación con sus vínculos sociales construidos; sin embargo, varían alrededor de la perspectiva dada al por qué y para qué de los derechos.

Desde la teoría liberal, los DD. HH. quedan circunscritos como fin y utopía que, tras el avance de la evolución humana, se conseguirán de forma paulatina y generacional (Restrepo 2011, 11). La visión propuesta por la teoría liberal, reviste a los derechos como adquiridos y dependientes del capital de un individuo, es decir, los derechos son dados en cuanto propiedad sobre ellos y capacidad de compra de los bienes y satisfactores que permiten su realización.

Por otro lado, se ubica la perspectiva crítica de los DD. HH., concepción que reconoce que los derechos son un medio para la consecución de una sociedad equitativa, que reconoce a los derechos como producción histórica, que no parten de la propiedad y capacidad adquisitiva de los individuos, sino de:

Las luchas colectivas en diversos momentos específicos de la historia humana, producto de las luchas de los pueblos, de procesos colectivos contra la opresión, la dominación y la explotación [reconociendo que] [...] son los seres humanos en colectivo y no el ser humano en particular, los creadores de Derechos. (Restrepo 2011, 15)

De esta manera, la perspectiva crítica de los DD. HH. reconoce que son producto de procesos históricos, donde la organización social es el motor de la realización fáctica de los DD. HH., que los proyecta como producción de relaciones sociales en disputa, asignando a los derechos el lugar de punto de ruptura para la consecución de una nueva sociedad (Gramsci 1999, 149).

La discusión sobre los DD. HH. en perspectiva crítica desarrolla su relación sobre los procesos de ordenamiento, a través del reconocimiento del papel histórico de la participación política para construir derechos, relaciones sociales y territorialidad de los sujetos colectivos.

Es allí donde surge la relación entre DD. HH. y ordenamiento territorial, consolidando procesos de planeación del territorio desde el reconocimiento de la participación política de los actores, donde los derechos y su vinculación al territorio van más allá de enunciaciones y utopías. Así, los derechos se convierten en medios con los cuales crear puntos de ruptura, para desarrollar procesos de ordenamiento vinculantes a la realidad de las comunidades y la consecución de equidad territorial.

131

Otra expresión de la relación entre DD. HH. y ordenamiento territorial se ubica en el cuestionamiento a los modelos de planeación implementados sobre las dinámicas urbano-regionales de los diversos territorios. En el contexto colombiano, pensar la inclusión de las discusiones sobre territorialidad emanadas del Acuerdo de Paz firmado en el 2016, desde el ordenamiento y los DD. HH., permite dimensionar a “la planificación urbana y el ordenamiento territorial que nos pone, por encima de cualquier indicador o estándar, la igualdad [...] como un derecho fundamental” (Tapia 2017, 1).

Bajo lo anterior, se reconoce la necesidad de construir puentes que incorporen los DD. HH. al ordenamiento territorial, en perspectiva crítica y para la consolidación de caminos vinculantes a los procesos de organización social que construyen la historia, las transformaciones y las relaciones sociales de un territorio.

### **Construcción de paz y ordenamiento territorial**

La construcción de paz como enfoque de intervención integral sobre los territorios en conflicto se basa en la capacidad de gestionar políticas, planes, programas y proyectos desde la construcción de memoria histórica, verdad, justicia y garantías de no repetición, sobre las acciones del conflicto armado que generaron la diada víctima-victimario, integrando formas de reparación que mitiguen y transformen las condiciones que propiciaron la comisión de hechos victimizantes (Rettberg 2013, 16).

El enfoque de construcción de paz abre camino a la posibilidad de generar procesos de planeación del territorio, acordes con las capacidades y alcances existentes para generar escenarios de protección territorial y comunitaria, ante posibles riesgos en materia de violación y vulneración a los DD. HH., que pueden experimentar sujetos colectivos o individuales. En el contexto colombiano, la construcción de paz como enfoque para la planeación integral

del territorio se fortalece con el Acuerdo de Paz y la necesidad de desarrollar procesos de política pública y territorial desde la verdad, justicia y garantías de no repetición y reparación para las víctimas del conflicto armado.

Una visión integradora de la construcción de paz y el ordenamiento territorial en Colombia requiere la inclusión de una perspectiva crítica de los DD. HH., para una comprensión holística de las dinámicas y variables territoriales generadoras de las situaciones de violación o vulneración de DD. HH. en el marco del conflicto armado, sin dejar de lado que estas situaciones son producto de relaciones sociales e históricas, condicionantes del conflicto social transmutado hacia la confrontación armada entre actores.

Desde la paz positiva de Lederach, el enfoque de construcción de paz es una bisagra que “genera condiciones para asumir los problemas y el conflicto como una oportunidad para las transformaciones que socaven las causas reales de confrontación” (2000, 48). La paz positiva a la que se refiere el autor establece un diálogo entre construcción de paz, ordenamiento territorial y perspectiva crítica de los DD. HH., que posibilita:

Repensar el desarrollo futuro y la solución de conflictos, partiendo de una nueva premisa: el desarrollo de nuestras ciudades y territorios que debe estar guiado por principios, derechos, obligaciones y potestades que aseguren el bien común, la igualdad de derechos, y la conservación del medio ambiente, áreas naturales y especies. (Tapia 2017, 1)

Bajo lo enunciado con anterioridad, la construcción de paz no se restringe a la firma de acuerdos o negociación entre partes en confrontación bélica (Marín 2017, 208). El enfoque de construcción de paz vinculado al ordenamiento territorial asume una propuesta de planeación integral de los territorios con perspectiva hacia la protección de los DD. HH., desde la multidimensionalidad de las relaciones sociales, donde la paz es premisa de reconocimiento de los conflictos sociales en distintas escalas del territorio.

### **Dinámicas de violación de DD. HH. y participación política tras la firma del Acuerdo de Paz entre las FARC-EP y el Estado colombiano**

En noviembre del 2016 se firma el Acuerdo de Paz entre la insurgencia de las FARC-EP y el Gobierno nacional, teniendo por principales temas de discusión el problema del conflicto por la tierra, las víctimas del conflicto armado y la participación política de la oposición en Colombia (Semanario Voz 2013, 7). A través de los temas trabajados en la fase de diálogos, se construye una serie de propuestas y herramientas de política pública para asumir

desde la construcción de paz las condiciones estructurantes del conflicto social causantes del origen y la permanencia del conflicto armado en Colombia.

Dentro de los diálogos desarrollados se revisa la necesidad de la territorialización para la implementación de los acuerdos, cruzando programas y proyectos emanados del acuerdo con los procesos de ordenamiento del territorio, con el fin de mitigar y transformar las dinámicas territoriales que permitieron el desarrollo del conflicto.

133

La ruta de implementación derivada del documento del Acuerdo de Paz focaliza la recuperación de la voz de las comunidades en medio del conflicto, a través de la participación política (Delegación de Paz Gobierno de Colombia 2016, 109) y la protección de los sujetos colectivos e individuales, ante posibles agresiones de actores insurgentes, estatales y paraestatales perpetradores de violaciones y vulneraciones a DD. HH. contra las diferentes poblaciones urbanas y rurales en Colombia, cuya participación es la clave para construir escenarios de paz desde la diversidad territorial.

De esta manera, el espíritu de los acuerdos de paz retoma la incorporación de la participación política y comunitaria, en el marco de la promoción y protección de los DD. HH. para la implementación de los acuerdos. Sin embargo, es necesario problematizar los procesos de implementación de los programas y proyectos emanados del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y la FARC-EP, a la luz de dos elementos: primero, la finalización de la dejación de armas por parte de la insurgencia, y, segundo, la capacidad de acción de los procesos de participación política, en el marco de la persecución, el hostigamiento y la amenaza implementada por actores armados contra organizaciones y líderes sociales, tras la firma del Acuerdo de Paz.

Tras la salida de la insurgencia de los territorios bajo su influencia, los programas y proyectos en materia de ordenamiento territorial, protección de DD. HH. y programas de intervención integral en los territorios afectados por el conflicto no se implementaron con la eficacia ni prontitud pertinente; tampoco se desarrolló una escala de corresponsabilidad clara entre los niveles departamentales, nacionales y municipales, que permitiera acelerar los procesos de gestión pública de proyectos y del ordenamiento, de cara a las propuestas enunciadas en los acuerdos (CSIVI- FARC 2019, 78).

La implementación de los acuerdos de paz se centró en el trámite legislativo en el congreso y en el agrupamiento de los bloques, columnas y frentes de las FARC-EP, presentes en todo el territorio colombiano en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN). De esta forma, el proceso de paz se redujo a cuestiones

normativas y a la dejación de armas, sin esfuerzos claros ni conjuntos por parte de los diferentes niveles de la administración pública para implementar con integralidad el Acuerdo de Paz, lo cual generó zozobra alrededor del futuro real de lo acordado entre el Gobierno nacional y la insurgencia de las FARC-EP.

Tras la firma de los Acuerdos de Paz y la ineficiencia en su cumplimiento, se incrementaron los escenarios de movilización ciudadana en diferentes territorios del país, en exigencia de soluciones de los conflictos territoriales presentes y acrecentados durante la segunda década del siglo XXI. Estos han sido escenarios de protesta social, producto de los fragmentados avances de la administración pública para la implementación de programas y proyectos derivados del Acuerdo de Paz y del recrudecimiento de problemáticas territoriales, que se visibilizaron con fuerza desde el 2017.

La movilización social desatada con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz tiene como eje articulador la disputa por los derechos y su territorialización en diferentes contextos del país, donde las problemáticas acumuladas por décadas de abandono estatal son la base para el ejercicio del reclamo social y popular, ante una coyuntura de cambio en las dinámicas de los actores armados, “que permitió consolidar procesos de organización social, que en otros momentos de la historia del conflicto en Colombia serían imposibles” (Miranda 2019, 1), como el caso de Buenaventura en el 2017.

El incremento de procesos de organización social y popular gestados desde el 2017 en diferentes lugares del país sitúo la necesidad de construir una relación clara entre participación política vinculante, protección a DD. HH. y ordenamiento del territorio, desde el reconocimiento de las distintas dinámicas urbano-regionales en las veredas y barrios populares de Colombia. Esta disputa social tuvo su punto álgido de reclamo en el año 2019, tras el paro nacional de noviembre de ese año, lo cual originó una coyuntura de movilización, que, si bien tiene características más urbanas que rurales, es uno de los momentos de organización social y popular más álgidos de las dos primeras décadas del siglo XXI en Colombia, que se ha estimado “como uno de los procesos de movilización social tan importante como el paro cívico de 1977” (Pardo 2019, 2).

Otro elemento para analizar la relación entre participación política, DD. HH. y ordenamiento territorial tras los acuerdos de paz realizados entre las FARC-EP y el Gobierno nacional es la dinámica militar asumida por los diversos actores armados en diferentes territorios, posterior a la salida de las FARC-EP de municipios y departamentos donde concentraban el ejercicio del poder territorial (García, Torres, Revelo *et al.* 2016, 15). Se retoma el análisis de los actores armados a nivel nacional, dado que la transformación de

las dinámicas territoriales tras la salida de uno de las insurgencias del conflicto significó la reorganización del ejercicio del poder territorial, que, a su vez, se tradujo en alianzas, tensiones, conflictos y victimización contra las comunidades en medio de las confrontaciones armadas.

Con el reagrupamiento de las diferentes estructuras de las FARC-EP hacia las zonas veredales, se transforma el control territorial por parte de diversos actores armados en distintas zonas del país, en especial en Norte de Santander, Chocó, Cauca, Guaviare y Antioquia. La deficiencia del Estado colombiano para llegar a las zonas del país más golpeadas por la guerra, cuya intervención institucional más allá del ámbito militar fue limitada, generó una pugna entre el Ejército de Liberación Nacional, el Ejército Popular de Liberación y las Bandas Criminales —en adelante, ELN, EPL y BACRIM, respectivamente— por el control de los municipios y veredas que salían del eje de poder político-militar de las FARC-EP.

Desde el año 2017, en la medida en que aumentaba la movilización social y popular en distintos territorios del país, se incrementaba la confrontación entre actores armados y las vulneraciones a DD. HH. hacia líderes sociales, defensores de DD. HH. y excombatientes firmantes de la paz. Para ejemplificar, se tienen los siguientes eventos del conflicto armado desarrollados desde la fase de firma y refrendación de los acuerdos de paz.

En el año 2016, se realizó en Antioquia y distintos departamentos del Caribe colombiano el paro armado por parte de la banda criminal los Ura-beños (García, Torres, Revelo *et al.* 2016, 14). En el 2017, empezó la confrontación entre el EPL y el ELN en el Catatumbo que culminaría con la alianza entre el EPL y las BACRIM para confrontar al ELN y obtener el control de las rutas para transporte de ilícitos hacia Venezuela (Verdad Abierta 2018, 2).

En el 2018, se fortaleció el reagrupamiento de las disidencias de las FARC-EP hacia departamentos como Cauca, Nariño, Pasto y Guaviare (Laverde 2019, 1). En el año 2019, aumentó la confrontación armada entre el grupo paramilitar Autodefensas Gaitanistas de Colombia —en adelante, AGC— y la insurgencia del ELN en el bajo y medio Atrato, que tiene en crisis humanitaria a las comunidades afrodescendientes e indígenas del departamento (Puentes 2020, 1). En este mismo año, Otoniel y otros mandos de las BACRIM oficializaron el resurgimiento de las AGC como grupo paramilitar.

El recuento de situaciones perpetradas por actores armados permite revisar el panorama de violencia desatado desde la firma de los Acuerdos de Paz, con la transformación de las dinámicas de conflicto y alianza entre grupos paramilitares e insurgentes en distintas regiones del país. En este panorama

la mutación del conflicto impone nuevas lógicas a la configuración de la guerra en Colombia, que no son las mismas dinámicas experimentadas en la guerra del Estado colombiano contra las FARC-EP, sino “nuevas formas y modelos de organización de las estructuras armadas sobre la economía local y territorios bajo su control” (Ávila 2020).

También se debe sumar la violación de los DD. HH. por parte de las fuerzas militares y policiales contra comunidades de diversas regiones del país, algunas por acción, como la masacre contra campesinos en Tandil-Tumaco en octubre del 2017 (Semana 2019, 1) o las distintas denuncias por violación a niñas indígenas perpetradas por militares y policías, otras por omisión, al incumplir con sus deberes de protección a comunidades en medio de actores armados, como el caso de las comunidades indígenas y afrodescendientes en el bajo y medio Atrato en Chocó.

La serie de acciones de violación y vulneración de los DD. HH. contra comunidades y organizaciones sociales por parte de actores estatales, parastatales o insurgentes influyó de forma directa sobre las dinámicas de participación política en diferentes procesos de ordenamiento del territorio, agenciados desde la firma del Acuerdo de Paz. Las violaciones de los DD. HH. tras el incremento del conflicto armado crearon condiciones negativas para desarrollar los procesos de participación política y comunitaria, que permitieran la construcción de políticas públicas y territoriales vinculantes con la ciudadanía en diferentes regiones del país.

El análisis de situaciones de violación de los DD. HH. realizado visibiliza las distintas condiciones y situaciones de riesgo, asumidas por los procesos de organización social y comunitaria de las comunidades urbanas y rurales. Estas exigen una intervención integral del Estado contra la acción de diversos actores del conflicto que han generado acciones victimizantes hacia las comunidades, sujetos colectivos e individuales que requieren de participación política vinculante sobre el ordenamiento y las políticas públicas, con garantías de no persecución, estigmatización o violencias contra líderes sociales, defensores de DD. HH., firmantes de la paz, habitantes de territorios urbanos y rurales que conforman la realidad nacional.

### **DD. HH. y ordenamiento territorial: organización comunitaria para la participación política en la planeación territorial**

Desde las discusiones desarrolladas con anterioridad, se enuncia la necesidad de incorporar una perspectiva crítica de los DD. HH., para un ordenamiento territorial vinculado a la construcción de paz en Colombia.

El ordenamiento ha de ser producto de acciones de política territorial, enmarcadas en la participación vinculante de las comunidades del país para la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos de intervención integral de los territorios, desde lógicas de desarrollo equilibrado, sustentable y participativo, con reconocimiento de las diversas relaciones sociales que constituyen la territorialidad.

Una de las constantes de conflictividad entre el Estado colombiano y la ciudadanía en los procesos de participación política y ordenamiento territorial es la invisibilización y el hostigamiento a los reclamos ciudadanos, causantes del conflicto social y armado en Colombia. Producto de la invisibilización a los reclamos de la ciudadanía, el ejercicio de mecanismos de protesta social configura una vía para la escucha y la concertación con instituciones del Estado a nivel nacional, departamental, metropolitano o municipal.

En el caso de los procesos de participación política y ordenamiento territorial posteriores a la firma del Acuerdo de Paz, se evidencia el incremento de escenarios de protesta social, que surgen en el marco de la transformación de diversas dinámicas territoriales de disputa social y control territorial, resultantes de la concertación entre las FARC-EP y el Gobierno nacional. Estos procesos de protesta social son consecuencia de los conflictos urbanorregionales que durante años se consolidaron en múltiples territorios del país.

A continuación, se presentan algunos procesos de organización social que toman relevancia para las discusiones sobre participación política y ordenamiento territorial, al incidir y propiciar transformaciones en el modelo de desarrollo y la planeación local de un territorio. Las protestas sociales configuraron puntos de referencia en la historia de Colombia, para comprender la relación entre perspectiva crítica de los DD. HH., el ordenamiento y la participación política, desde las capacidades organizativas de las comunidades. Relaciono tres casos de estudio, que ejemplifican lo comentado con anterioridad.

### **Paro cívico de Buenaventura**

El 17 de mayo del 2017 comenzó el paro cívico de la ciudad de Buenaventura, proceso de organización popular por parte de las comunidades indígenas y afrodescendientes de Buenaventura, quienes, en medio de las condiciones de olvido estatal y de inequitativa distribución de la riqueza, decidieron usar la vía de la protesta social como medio de visibilización y concertación de sus demandas al Gobierno nacional.

La firma de los Acuerdos de Paz y la reconfiguración del ejercicio del poder por parte de los diversos actores armados presentes en Buenaventura

permitieron las condiciones para impulsar un proceso de organización cívico-popular, que sacudiera a toda la costa pacífica colombiana, región víctima del abandono estatal, de la invisibilización nacional y convertido en territorio de conquista militar y económica, desde la guerra entre carteles de Medellín y Valle por las rutas del narcotráfico, contrabando y minería en la región (Defensoría del Pueblo 2019, 3).

La movilización de las comunidades de Buenaventura tuvo en su pliego de reivindicaciones: la cuestión del derecho y acceso al recurso hídrico; equipamientos para superar el déficit departamental y regional; calidad y acceso a salud y educación; gestión de la mesa de negociación sobre oferta de empleo en Buenaventura; el desarrollo de la consulta previa, como mecanismo de participación y decisión ciudadana; y la explotación de los recursos naturales del suelo y subsuelo en Buenaventura y en el litoral pacífico (Semana Rural 2018, 1).

El ejercicio de paro cívico en Buenaventura tuvo una duración de 22 días que culminó con una serie de acuerdos con el Gobierno nacional, que debían traducirse en la formulación de documentos del Consejo Nacional para la Política Económica y Social (CONPES) y en la destinación de recursos de diversa índole para la solución de las problemáticas trabajadas en la mesa de diálogo. Uno de los temas de mayor discusión fue la consulta previa, que se consagró en uno de los primeros pactos en la mesa de negociación y uno de los temas de prioritaria implementación, con posterioridad al paro cívico. En términos del ordenamiento territorial, el paro cívico de Buenaventura logró:

Que el Gobierno apruebe la aplicación de la consulta previa en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, el movimiento Paro Cívico de Buenaventura confirmaría que está abriendo brecha en una forma nueva de hacer participación social e incidencia política en Colombia. (Semana Rural 2018, 1)

El paro cívico de Buenaventura visibilizó las situaciones de violación de DD. HH. en el litoral Pacífico, desde la discusión sobre las concepciones de desarrollo y planeación del territorio, impuestas en aquellos municipios y departamentos que se consagraron como la periferia del Estado; con ello se ganaron, desde la organización social y popular, escenarios de participación política nacional alrededor del ordenamiento territorial para la paz, pensado desde y con las comunidades que habitan el territorio.

### Movilizaciones en Cajamarca-Tolima

En marzo del 2017 se desarrolló la consulta previa en Cajamarca-Tolima para definir si las comunidades del municipio tolimense permitían

o no la explotación aurífera de la mina La Colosa, ubicada en la zona de reserva forestal central de Cajamarca. “Con una votación del 97,9 % los habitantes del municipio le dijeron no a la minería” (Portafolio 2017, 1), expresando en las urnas de votación su decisión sobre los usos del suelo y el patrimonio ambiental municipal.

El resultado de la consulta popular fue producto de un año de movilización y concientización ciudadana realizada por diferentes procesos juveniles y ambientales de Cajamarca, que se pronunciaron sobre las ventajas y desventajas de la explotación de La Colosa en el municipio. El proceso de organización ciudadano partió de la defensa de los derechos ambientales y territoriales, por encima de las lógicas de desarrollo económico que planteaba la empresa interesada en la explotación de oro en el lugar.

Cajamarca dejó aprendizajes sobre la necesidad de pensar la construcción de paz, en relación con la participación política y las capacidades de los habitantes de los territorios, para determinar los destinos de su municipio o departamento, comunidades que se configuran como el actor más importante en la planeación territorial. Tras los ejercicios de movilización, queda el debate, sobre la configuración del ordenamiento y protección del patrimonio ambiental de todo el municipio de Cajamarca y no solo de la reserva forestal central. En palabras de Jimmy Fernando Torres, el principal reto que afronta la comunidad y las organizaciones sociales de Cajamarca es:

En el esquema de ordenamiento territorial, que Cajamarca sea considerado como un municipio libre de minería de metales a cielo abierto.

Las organizaciones sociales, ambientales y campesinas de Cajamarca, actualmente acompañan a otros municipios en Colombia para que puedan realizar sus consultas populares. (2018, 1)

La movilización social que culminó en la consulta tiene arraigo en la discusión sobre DD. HH., mecanismos de participación política y ordenamiento territorial en Tolima, lo que configura uno de los referentes de disputa social por los derechos ambientales y la autodeterminación comunitaria, sobre los usos del suelo y el modelo de desarrollo para los territorios de las comunidades urbanas y rurales en Colombia.

### **Paro desde el Sur-Cuenca del río Tunjuelo**

El 27 de septiembre del 2017 diferentes procesos organizativos de los barrios de las localidades del sur de la ciudad de Bogotá se lanzaron a movilización en lo que denominaron el Paro desde el Sur-Cuenca del río

Tunjuelo (Colombia Informa 2017, 1), proceso de organización social que enlazó diversas reivindicaciones históricas del sur de la ciudad, en torno a las dinámicas de uso del suelo, ordenamiento del territorio y pobreza multidimensional en los barrios populares de Bogotá.

Paro desde el Sur tuvo por principales reivindicaciones el cierre del relleno Doña Juana para un sistema de recuperación y tratamiento de basuras sustentable para la ciudad; la construcción de paz territorial, mediante la presencia institucional integral que limite el crecimiento de las estructuras neoparamilitares en el sur de la ciudad; y un ordenamiento especial para la cuenca del río Tunjuelo, reconociendo que la cuenca es un territorio vivo que necesita de un plan de manejo especial de protección ambiental y territorial, que vincule a la ciudadanía de los barrios y las veredas ubicadas sobre el río, bajo la perspectiva de solucionar las problemáticas históricas circundantes a la cuenca como la pobreza y la minería (Comité Organizador Paro desde el SUR-Tunjuelo 2017, 3).

El proceso de movilización tiene sus raíces en el paro cívico de 1993 de la localidad de Ciudad Bolívar, retomando exigencias y propuestas que, desde la mesa de negociación establecida en 1993, siguen sin resolverse y se profundizaron en todas las localidades del sur de Bogotá. La experiencia del Paro desde el Sur-Cuenca del río Tunjuelo se suma al largo recorrido de movilizaciones ciudadanas desarrolladas por los habitantes del sur de la ciudad, en exigencia de transformaciones en el ordenamiento territorial en Bogotá, desde y con la participación vinculante de la ciudadanía.

Esta experiencia de movilización se convierte en heredera de las protestas del paro cívico de 1977 en los barrios del sur de Bogotá, del paro cívico de 1986 en la localidad de Kennedy contra el botadero de basura Gibraltar (Castellanos 2003, 80) y del paro cívico popular de 1993 en Ciudad Bolívar, alrededor de la necesidad de configurar un ordenamiento del territorio desde la protección de los derechos de la ciudadanía. El Paro desde el Sur-Cuenca del río Tunjuelo marca un hito al exigir la inclusión de la problemática de seguridad y paramilitarismo en el sur de Bogotá a asumir desde políticas de planeación del territorio (Aldana 2019, 8).

### **Retos para la incorporación de los DD. HH. y el ordenamiento territorial desde el Acuerdo de Paz y la participación política**

La incorporación efectiva de la discusión sobre los DD. HH. en el ordenamiento territorial, desde el marco de las propuestas del Acuerdo de Paz, asume distintos desafíos alrededor de la integración de la participación

política como base para el desarrollo de procesos de planeación territorial efectivo en la garantía de derechos.

Desde lo propuesto sobre las discusiones presentadas alrededor de los conceptos de DD. HH. y ordenamiento territorial, es fundamental la comprensión de la construcción de paz como parte de una historia del Estado colombiano en constante cambio y contradicción, donde la realidad se encuentra en constante movimiento, en proceso y en historia propia (Buenaventura y Arenas 2016, 12). La construcción de paz debe reconocer la unidad indisoluble entre participación política e historia nacional, donde el conflicto y la contradicción estarán siempre presentes; sin embargo, solo la capacidad de construir escenarios de garantía de derechos sobre la participación territorial permitirá que la paz positiva sea el camino para la finalización del conflicto armado y social en el país.

141

La discusión sobre planeación territorial y DD. HH. también debe asumir mecanismos de protección adecuados a la realidad territorial de los diversos contextos de la geografía colombiana. Bajo los desafíos propuestos por Currea y Unión Sindical Obrera (2016) y en consonancia con lo planteado en el Acuerdo de Paz en el punto sobre participación política —donde se detalla que las firmas de los acuerdos podrían desatar nuevos conflictos, que deben solucionarse desde el diálogo, la tolerancia, la comprensión de la diversidad y la concertación (Delegación de Paz Gobierno de Colombia 2016, 34)—, se evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección para las comunidades que están en situación de riesgo ante la acción de actores armados. Estos mecanismos deben vincularse con las realidades territoriales y diversificarse a través de la síntesis entre políticas de ordenamiento y políticas públicas.

Las políticas de ordenamiento y políticas públicas deben fortalecer su integración y articulación, mediante programas y proyectos territorializados para la implementación de mecanismos de participación política vinculante y protección de las comunidades, ante posibles amenazas y hostigamientos perpetrados por actores armados, políticos o sociales, cuyo fin sea construir factores de protección territorial que reduzcan cualquier riesgo existente contra líderes sociales, organizaciones comunitarias, defensores de DD. HH. o excombatientes firmantes de la paz, mecanismos que deben ser implementados y concertados a celeridad con las comunidades en mayor riesgo de victimización (Defensoría del Pueblo 2019, 53).

Por otro lado, la incorporación de los DD. HH. dentro de las políticas de ordenamiento territorial necesita ser formulada e implementada en los Planes de Ordenamiento y de Desarrollo, de forma estratégica y como medios para la consecución de condiciones de mayor equidad en los territo-

rios, donde la construcción de paz es un deber, para la consolidación de escenarios que mitiguen y transformen el conflicto social en un municipio o departamento (García, Torres, Revelo *et al.* 2016, 54). Para este reto, la perspectiva crítica de los DD. HH. propone diversas herramientas que permitirán el desarrollo de los planes de política, como punto de ruptura ante condiciones adversas para las comunidades en riesgo.

Se requiere la construcción de procesos de corresponsabilidad institucional que permitan engranar la multidimensionalidad territorial con los factores de riesgo que recrean las condiciones y situaciones de vulnerabilidad. En este reto será importante la labor que puedan agenciar instituciones del Ministerio Público, como la Personería o la Defensoría del Pueblo, que han desarrollado un papel de denuncia, seguimiento y coordinación de esfuerzos para la intervención integral de territorios. En estos, la guerra ha sido consecuencia de diversas problemáticas invisibilizadas durante años y, en el marco del Acuerdo, requieren de una intervención del Estado que supere la Política de Defensa asumida desde la doctrina de Seguridad Nacional, como solución a las problemáticas de territorios donde la guerra es parte de la cotidianidad.

Ahora bien, otro reto para la incorporación de los DD. HH. al ordenamiento territorial colombiano radica en que las políticas de construcción de paz en Colombia no se pueden asumir como un parangón social, político y académico que divida las acciones de política pública y política de ordenamiento territorial. Las dos políticas en cuestión se encuentran enlazadas y dependerán de la armonización de los planes, los programas y los proyectos en materia de paz y seguridad, en diferentes escalas de la administración pública para su implementación en los territorios. Es un proceso de incorporación de los DD. HH. donde el diálogo institucional entre políticas de desarrollo y ordenamiento no solo se debe asumir desde el funcionamiento de la estructura burocrática del Estado, sino también desde sus prácticas y decisiones políticas para la construcción de paz y participación política y territorial de las comunidades urbanas y rurales de Colombia (Currea y Unión Sindical Obrera 2016, 55).

Por último, las discusiones sobre ordenamiento territorial, derechos Humanos y participación política, bajo los retos expuestos con anterioridad, exponen la necesidad de desarrollar una agenda nacional por la paz y los DD. HH., que incorpore los DD. HH. al ordenamiento territorial, en perspectiva de construir mecanismos para la participación política y comunitaria, expresada en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas territoriales,

donde la participación, como lo plantea Lederach, es el engranaje para constituir acciones estatales que fomenten la promoción de los DD. HH. (2000, 25).

## Conclusiones

El desarrollo de las relaciones entre ordenamiento territorial, DD. HH. y participación política expone la necesidad de fortalecer los procesos de formación profesional en el Trabajo Social y en las Ciencias Humanas y Sociales, alrededor de los temas de paz y DD. HH., para profundizar las capacidades de intervención en contextos y situaciones de conflicto armado y social. A su vez, la lectura interdisciplinaria, define la necesidad de abarcar las discusiones sobre el ordenamiento territorial desde perspectivas que permitan la revisión de la normatividad y la construcción de procedimientos de gestión del suelo y del territorio, para integrar los DD. HH. desde las contribuciones académicas y profesionales de las Ciencias Humanas al ordenamiento del territorio, y viceversa.

A partir de los elementos trabajados en el artículo de reflexión, se ubica entre los principales hallazgos la necesidad de profundizar la construcción de puentes teóricos entre las categorías de ordenamiento territorial, participación y DD. HH.. Este relacionamiento teórico permite la comprensión de nuevos enfoques para la intervención profesional, desde el reconocimiento multidimensional del territorio, donde categorías como la participación política dependen para su aplicación práctica de las herramientas de gestión social, comunitaria y política que viabilicen escenarios de concertación con comunidades y organizaciones, alrededor del futuro de los territorios de la geografía colombiana.

Se necesita fortalecer la discusión política y académica sobre los procesos de corresponsabilidad institucional, para la armonización de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento, herramientas de gestión pública que son la clave para el desarrollo de acciones de protección de DD. HH. y construcción de paz. Estas requieren potenciarse alrededor de acciones de las distintas escalas de gobierno, donde las contribuciones académicas pueden desarrollar propuestas para la construcción de paz, recogiendo la experiencia de la organización comunitaria y social alrededor de los DD. HH. y la planeación territorial.

## Referencias bibliográficas

- Aldana, Andrés. 2019. *Los DDHH desde la ciudad del Sur. Garantías para la participación política en Bogotá*. Ponencia presentada en el IV Seminario de Procesos Urbanos Informales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Ávila, Ariel. 2020. "El conflicto en los tiempos del COVID-19". *Foro Noticias UNO*. Transmitido el 10 de julio del 2020. Bogotá.
- Buenaventura, Nicolás y Jacobo Arenas. 2016. *Trabajo y pensamiento. Un experimento didáctico con base en el método didáctico-materialista*. Bogotá: Ediciones Ocean Sur.
- Castellanos, M. 2003. "Las luchas sociales en Kennedy-décadas del 70 y 80". *Fondo de Desarrollo Local, Primer concurso de historias barriales de Kennedy*. Bogotá: Alcaldía local de Kennedy.
- Comité Organizador Paro desde el Sur-Tunjuelo. 2017. *Proclama de los habitantes del Sur-Tunjuelo*. Bogotá.
- Currea, Victor y Unión Sindical Obrera. 2016. *El qué, construcción de paz y pos acuerdo. Metiéndole pueblo a la paz: para la participación de la sociedad en el proceso Gobierno-ELN, PNUD y USO*. Bogotá. Editorial Antropos Ltda.
- Defensoría del Pueblo. 2019. *Alerta Temprana 007-19 de Inminencia, debido a la situación de riesgo de vulneraciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario que enfrenta la población civil del casco urbano del municipio de Buenaventura*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Delegación de Paz Gobierno de Colombia. 2016. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, entre el Gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP*. Bogotá: Cancillería Colombiana.
- García Villegas, Mauricio, Nicolás Torres Echeverry, Javier Revelo Rebolledo, et al. 2016. *Los territorios de la paz: La construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Documento 28 Ideas Para Construir la Paz. De justicia-derecho-justicia-sociedad.
- Gramsci, Antonio. 1999. "Cuaderno x. La filosofía de Benedetto Croce". *Cuadernos de la cárcel. Edición Crítica del Instituto Gramsci*, III-235. Universidad Autónoma de Puebla. Puebla: Ediciones ERA.
- Lederach, John Paul. 2000. *El abecé de la paz y los conflictos. Educación para la paz*. Madrid: Ediciones Catarata.
- Marín, Karen. 2017. "Construcción de paz en escenarios de violencia intracomunitaria. Estudio de caso Sierra de la Macarena (Meta - Colombia)". *Revista Estudios Políticos* (51): 196-217. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Restrepo, Manuel. 2011. "Los Derechos Humanos con perspectiva crítica". *Teoría Crítica de los derechos humanos* (37), 30-31. Tunja: UPTC.
- Rettberg, Angelika. 2013. "La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional". *Revista Estudios Políticos* (42): 13-36.
- Semanario Voz. 2013. "100 propuestas de la Habana. Las FARC-EP y el primer punto en la agenda de dialogo: Política de desarrollo agrario integral". Batalla de ideas No. 3. Periódico Semanario Voz. Bogotá.

## Referencias en línea

- Colombia Informa. 2017. *Paro del Sur: Lucha contra el modelo de ciudad. Portal de noticias Colombia Informa.* <https://www.colombiainforma.info/paro-del-sur-lucha-contra-el-modelo-de-ciudad/> (25 de septiembre del 2017).
- CSIVI- FARC. 2019. *La paz ausente. Un plan nacional de desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del acuerdo de paz.* Bogotá: Centro de Pensamiento y Dialogo Político. <https://cepdipo.org/portfolio/la-paz-ausente/> (27 de agosto del 2020).
- Laverde, Juan David. 2019. “Radiografía de las disidencias de las FARC”. Periódico El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/radiografia-de-las-disidencias-de-las-farc/> (21 de septiembre del 2019).
- Miranda, Boris. 2019. “Paro nacional en Colombia: cómo se viven las protestas (y qué piden) en algunas de las regiones más descuidadas del país”. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50606535> (30 de noviembre del 2019).
- Pardo, Daniel. 2019. “Paro nacional en Colombia: 3 factores inéditos que hicieron del 21 de noviembre un día histórico”. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50520302> (22 de noviembre del 2019).
- Portafolio. 2017. “Cajamarca votó masivamente en contra de la minería”. Periódico Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/cajamarca-decide-en-consulta-popular-sobre-explotacion-minera-504434> (26 de marzo del 2017).
- Puentes, José. 2020. “Quédate en casa o te matan”, el otro confinamiento que vive el sur del Chocó. Portal Pacifista. <https://pacifista.tv/notas/quedate-en-casa-o-te-matan-el-otro-confinamiento-que-vive-el-sur-del-choco/> (03 de abril del 2020).
- Semana Rural. 2018. “¿Para qué sirvió el paro cívico de hace un año en Buenaventura?” Editorial Semana. <https://semanarural.com/web/articulo/un-ano-del-paro-civico-de-buenaventura/519> (16 de mayo del 2018).
- Semana. 2019. “Masacre de El Tandil: dos años después, las investigaciones toman un curso inesperado”. <https://www.semana.com/nacion/articulo/investigaciones-por-la-masacre-de-el-tandil-en-tumaco/634694> (27 abril del 2019).
- Tapia, Maricarmen. 2017. “Derechos en el desarrollo urbano y territorial”. Invitro. Hábitat residencial y territorio. Blog del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile. <https://invi.uchilefau.cl/derechos-en-el-desarrollo-urbano-y-territorial/> (09 de mayo del 2017).
- Torres, Jimmy. 2018. “Cajamarca - Tolima votó NO en la consulta popular”. Revista Conciencia Campesina. <https://www.semillas.org.co/es/cajamarca-tolima-vot-no-en-la-consulta-popular> (04 de abril del 2018).
- Verdad Abierta. (2018). “La nueva guerra que se desató en el Catatumbo”. Portal Verdad Abierta. <https://verdadabierta.com/la-nueva-guerra-se-desato-catatumbo/> (30 de marzo del 2018).

145

