Imprimir

## Introducción

El presente documento tiene el propósito de plantear algunos elementos conceptuales, metodológicos y de política pública en torno a la estrategia de reordenamiento territorial bajo principios de justicia socio-económica y ecológica para la soberanía alimentaria, la potenciación ecosistémica, la resiliencia socio-ecológica, la inclusión social duradera de amplios grupos de la población colombiana y la construcción de la denominada “paz total”.

Toma como referencia básica, entre otros, algunos de los planteamientos anunciados por la administración Petro como ejes del Plan de Desarrollo 2022-2026.

## Planteamiento estratégico

Bajo la perspectiva de la justicia social y ecológica surge la necesidad de avanzar hacia un reordenamiento de los territorios en el propósito de adecuar el uso de suelo y el subsuelo de acuerdo con la aptitud productiva y la riqueza ambiental, ecosistémica y de la biodiversidad tanto para luchar contra el cambio climático y la crisis ambiental como para potenciar el aprovechamiento de la tierra para la producción de alimentos y bienes agrícolas, para la preservación y desarrollo de los ecosistemas, la biodiversidad y, en fin, para el robustecimiento de la Naturaleza en su calidad de riqueza insustituible con un valor estratégico fundamental ante la crisis sistémica ambiental que enfrenta la humanidad.

Este propósito es prioritario en un país como Colombia debido a que se distingue por su riqueza ecosistémica, de fuentes de agua y reservas naturales, y de biodiversidad, y consecuentemente por la particular potencialidad de su Naturaleza en una perspectiva perdurable.

Para avanzar hacia una visión paradigmática de una estrategia de transición territorial bajo principios de justicia socioeconómica y ecológica se ha de diferenciar categorías o tipos de territorios según su problemática actual y sus potencialidades productivas, ecosistémicas y ambientales.

Territorio como unidad de análisis y de intervención de política pública[1]

El territorio bajo la acepción de economía política/ecología política/geografía política ha de concebirse como una unidad de análisis e intervención de política pública, con una especial atención tanto a los conflictos/alianzas entre intereses/concepciones/simbologías de agentes y grupos sociales en diversos ámbitos de la vida en comunidad, como la constitución ecológica/ambiental/cultural en términos de las diferencias/similitudes en la aptitud y uso del suelo y sub-suelo en espacios/sub-territorios distintivos en el mismo territorio (Garay, 2013c).

En este contexto, la dinámica de la construcción/deconstrucción del territorio es un proceso societal, cultural y geofísico/ecológico –es decir, como constructo societal/ecológico– resultante de la interacción y la reproducción de conflictos/contradicciones/disputas entre agentes y grupos sociales para el aprovechamiento/conservación/reserva de unos espacios con diverso significado simbólico y cultural, variada riqueza (aptitud) y fragilidad ecológicafísica, diferente composición étnica, etcétera (Garay, 2014).

Conviene precisar que el territorio en términos físicos se refiere a su integralidad holística tanto al suelo como al subsuelo y a la superficie de vuelo, lo que, siguiendo a Garay (2014),

“plantea una problemática no solo analítica sino de primacía/subsidiaridad de derechos de propiedad, uso y usufructo en cada uno de sus niveles espaciales de acción, sino además de distribución y equidad en términos de política pública, cuando son diferentes los titulares de tales derechos en al menos dos de los espacios: suelo y subsuelo. En efecto, por una parte, si el dueño del subsuelo es el Estado y el del suelo es un agente privado (propiedad privada) o una comunidad ancestral (propiedad comunitaria), se ha de llegar a un acuerdo societal referente a las circunstancias, condiciones y procedimientos (por ejemplo, participación adecuada de las partes involucradas) mediante las cuales se subordinaría el derecho sobre el suelo en favor del derecho de explotación del subsuelo y las compensaciones a que ello diera lugar.  Y, por otra, los tres niveles espaciales están íntimamente inter-relacionados en la medida en que, por ejemplo, la explotación de recursos no renovables del subsuelo tiene una variedad de impactos sobre el suelo e incluso la superficie de vuelo en el mismo territorio en

referencia, e incluso sobre otros adyacentes o no".

La integralidad del ordenamiento territorial, socio-ecológico y ambiental

El ordenamiento de los territorios ha de responder a una estrategia integral y comprensiva en multiplicidad de ámbitos e instancias de las relaciones societales bajo principios tanto constitucionales primigenios como objetivos de carácter colectivo.

Entre los principios constitucionales son de resaltar: (i) el derecho fundamental a un ambiente sano, la condición constitucional particular brindada a la producción de alimentos en específico y, en cierto sentido, al propio campesinado como productor de alimentos por excelencia, sin que ninguna otra actividad productiva lo tenga como la extracción de recursos naturales no renovables (RNNR), en especial minerales e hidrocarburos, y (ii) el carácter de las comunidades ancestrales (indígenas y afrodescendientes) como sujetos de especial protección constitucional.

De ahí la necesidad de conciliar y consultar permanente e irrestrictamente derechos y sujetos constitucionales para dar plena vigencia a la Carta de 1991, y avanzar en propósitos colectivos en el marco de un Estado Social de Derecho en construcción.

En consecuencia, una política de ordenamiento ha de responder a los fines esenciales del Estado en el marco de un Estado Social de Derecho y, entre otros, a los propósitos de las comunidades vinculadas al territorio, con su participación decisiva en el diseño y aplicación de la política, y la crucial intervención por parte del Estado y sus instituciones responsables para la preservación del carácter constitucional y legal del territorio en el marco jurídico prevaleciente, así como para la observancia plena de derechos como el ambiente sano y de las condiciones de especial protección constitucional de comunidades y territorios ancestrales y, guardadas proporciones, el campesinado.

No solamente se ha de dar plena vigencia a la obligación constitucional de la realización de la consulta previa a las comunidades ancestrales con respecto a cualquier eventual decisión de política pública que pueda modificar o afectar sus territorios (como la concesión de licencia

ambiental y social para el desarrollo de proyectos extractivos o de proyectos de inversión en infraestructura). Y, en seguimiento de una jurisprudencia como, en su momento, la Sentencia C-123 de la Corte Constitucional (de marzo 5 de 2014), velar por la consecución de acuerdos entre las poblaciones y los entes locales y regionales con las autoridades responsables del gobierno central nacional previo a la concesión de títulos mineros y licencias ambientales en el territorio nacional (aparte de los territorios ancestrales).

Sino que, además, se han de ejecutar acciones estatales para, de una parte, revocar títulos y licencias ambientales para proyectos mineros o de hidrocarburos en aquellos territorios que por ley y por su vulnerabilidad y prioridad para la conservación medio-ambiental y de ecosistemas estratégicos, prohíben el desarrollo de actividades extractivas de recursos naturales del suelo y/o sub-suelo, y, de otra parte, desmantelar cualquier actividad abiertamente criminal e ilegal como el denominado cultivo "industrial" de hoja de coca para uso ilícito o actividades ilegales de minería o de deforestación para el aprovechamiento ilícito de bosques, etcétera, en territorios de reserva ambiental (no así las actividades ancestrales que han coexistido tradicionalmente (Garay *et al.*, 2014)).

Complementariamente, entre otras prioridades, se han de interponer todos los esfuerzos del Estado por readecuar los usos de la tierra tanto en territorios aptos para la producción de alimentos y bienes agropecuarios, como en territorios prioritarios ambientalmente hacia propósitos de conservación, potenciación ecosistémica, reforestación y afines que sean del caso mediante acciones promocionales y de apoyo a las comunidades involucradas.

La existencia de territorios genéricos de referencia en Colombia

Existen unos *tipos genéricos* de territorios de referencia con naturaleza jurídica e institucional y con unas realidades socioeconómicas y ecológicas sustancialmente genéricas y diferenciales con una influencia determinante para la acción/intervención de la política pública sobre el reordenamiento social de la propiedad rural, la producción y la potenciación ecosistémica, que ha de ser tenida en cuenta para el diseño estratégico de la política de reordenamiento territorial en el país.

Estos territorios genéricos han de ser concebidos como *condicionantes* predeterminados por ley u otras razones institucionales exógenas para la delimitación de las responsabilidades del Estado y de las medidas de política pública que puedan ser implantados específica y diferencialmente en *diversas categorías de territorios característicos,* que no son exhaustivamente excluyentes entre sí por la existencia de algunos importantes traslapos/superposiciones entre varias de ellas.

*a. El conjunto de las áreas de protección legal*, con restricciones a la propiedad y sujetas a regulaciones al uso en el que se incluyen reservas naturales y ambientales, páramos y afines, objeto de política pública como la de preservación ambiental/ecológica y conservación de los ecosistemas en el marco de la observancia del derecho al goce de un ambiente sano estipulado por la misma Constitución de 1991.

*b. El conformado por los territorios ancestrales –indígenas y afrodescendientes–, de propiedad comunitaria y que gozan de una condición constitucional especial*, susceptible de un ordenamiento bajo concepción ancestral, y, por supuesto, objeto propio de una rigurosa política de protección étnica y cultural/simbólica, de preservación ambiental y de producción sustentable socio-ecológicamente.

*c. El conjunto de áreas con alta informalidad de propiedad rural donde se presume la existencia de baldíos de la Nación*, objeto por excelencia de la intervención pública con propósitos de redistribución, reordenamiento y aprovechamiento de la tierra.

Debe resaltarse que aún conservando el propósito primigenio de los baldíos, resulta necesario analizar la conveniencia de adecuar la regulación sobre la unidad agrícola familiar (UAF) en términos de la posibilidad de su aprovechamiento a través de formas asociativas/cooperativas de campesinos sin tierra. Retomando a Garay (2013c), si bien un propósito básico de la UAF como concepto introducido en el derecho agrario en Colombia, es el de definir la extensión de los predios de tierras baldías de la Nación que han de entregarse por hogar bajo propósitos de distribución a campesinos sin tierra, para garantizarle a los hogares beneficiados la generación de un número determinado de salarios mínimos legales,

a nivel de cada uno de los espacios territoriales especificados, su falencia radica principalmente en la ausencia de unas pruebas de racionalidad (en función de análisis estrictos de rentabilidad social y económica, por ejemplo, con base en la estimación de una variedad de costos e ingresos involucrados) que condujeran a acotar rangos de límites de extensión que permitieran garantizar el sustento y la eficiencia social de la política de utilización, ordenamiento y aprovechamiento de baldíos en el país.

De cualquier manera, la gestión de baldíos y la resolución de conflictos en torno a baldíos de la Nación tendrá que enmarcarse y consultar debidamente los autos que la Corte Constitucional ha estado profiriendo recientemente y que proferirá en el próximo futuro sobre la materia.

Aparte de lo anterior, *existe otro conjunto de tierras y territorios con una elevada participación de predios sin títulos formales de propiedad, debidamente registrados, diferentes a baldíos*, pero cuyos poseedores ya cuentan con los requisitos de permanencia en sus respectivos predios, previstos por la ley de la falsa tradición para ser reconocidos como legítimos propietarios, pero que por las elevadas barreras de acceso a la formalización de sus derechos como los costos notariales y la falta de conocimiento informado no han logrado formalizar sus derechos plenos de propiedad.

Muchos de estos casos constituyen una apreciable proporción de las cerca de 7 millones de hectáreas registradas en el Fondo de Tierras.

En este contexto, es clara la conveniencia de proceder con la mayor celeridad a la formalización registral masiva de títulos de propiedad para los ocupantes con derechos de propiedad ya adquiridos por causales como la de la falsa tradición o la propiedad ancestral en comunidades indígenas y afrodescendientes.

Además, existe otro conjunto de numerosos predios en los que todavía subsisten conflictos de propiedad de la tierra que han de ser resueltos con la mayor celeridad posible para que una vez clarificados sus derechos de propiedad se proceda a su formalización notarial y su

entrega formal a sus legítimos propietarios. Lo que en el caso de campesinos constituiría una redistribución formal de predios a su favor con la plena garantía del Estado.

Aquí resalta una de las razones justificativas de una nueva jurisdicción agraria más adecuada para las exigencias de la resolución de numerosos casos de conflictos de tierras, delimitación de linderos, esclarecimiento de derechos de propiedad, etcétera.

No menos importante, al menos hay potencialmente un número nada despreciable de predios habidos ilegalmente o con capitales de origen ilícito que deberían haber sido objeto de extinción tanto formal como material, bajo la Administración de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), y otros tantos de esa naturaleza que tendrían que ser sometidos a su extinción efectiva, que nutrirían  el fondo de tierras para formalización y redistribución a campesinos sin tierra.

Ahora bien, para velar por la efectividad del mecanismo de la extinción se requiere adoptar ajustes a la ley vigente en la materia, que sin afectar las garantías del debido proceso faciliten su celeridad, operatividad y eficacia práctica. Además, se han de implantar ajustes institucionales tanto en la SAE para atacar eficazmente las “fallas administrativas” que favorecen la reproducción de la corrupción con la apropiación indebida de bienes confiscados, así como en las instancias judiciales para luchar contra la impunidad en los procesos de extinción. Es de recordar que la corrupción y la impunidad en torno a la extinción de dominio se han convertido en muy graves flagelos en el país, impidiéndose así la efectividad del mecanismo de extinción con fines de interés público, entre otros impactos perversos en detrimento del combate contra la ilegalidad.

*d. El conformado por las zonas de reserva campesina (ZRC) existentes, áreas pretendidas para la constitución de ZRCs*, iniciativas de territorios agroalimentarios y áreas distintivas de economía familiar y campesina, como instrumento idóneo para construir poder en las comunidades campesinas y adelantar una reforma agraria democrática, y para consolidar una economía campesina y fortalecer sistemas agroalimentarios en el país.

Habría de auspiciarse formas de cooperación y asociación para configurar sistemas de pequeños productores que al tomar provecho de economías de aglomeración, de la reducción de costos con la compra conjunta de insumos y fertilizantes, y del mejoramiento de márgenes en la comercialización de bienes agropecuarios, y de innovación y adecuación tecnológica, entre otros, que posibiliten lograr mejores niveles de eficiencia económica y rentabilidad, incluso superiores a los de sistemas de grandes y medianos productores, como lo mostrado empíricamente en Forero, Garay *et al.* (2013).

*e. El constituido por áreas/zonas identificadas de tierras fértiles y aptas para uso agrícola claramente subexplotadas (para fines especulativos, de acumulación de poder fáctico o para ganadería extensiva, por ejemplo) o perversamente utilizadas en contra de su vocación*, que no cumplen con la función ecológica y social de la propiedad, objeto de intervenciones de carácter público con alcance fundamentalmente indicativo mediante la adopción de señales y, de ser el caso, incentivos y gravámenes impositivos mediante el impuesto predial, por ejemplo, sobre-costos de mercado para promover un cierto ordenamiento territorial y productivo, dado que la propiedad de este tipo de tierras sería eminentemente privada.

Uno de los propósitos de esta clase de intervención consistiría en contrarrestar la ausencia o insuficiencia de una estructura impositiva progresiva sobre la tierra y la plena vigencia de prácticas rentísticas, entre otros factores, que llevan a que la acumulación improductiva de tierras resulte favorecida en detrimento de su adecuado aprovechamiento y de la generación de riqueza colectiva, así como de invaluables recursos para el erario público.

En este caso surge con especial interés un campo de política pública que complementa estratégicamente y desarrolla lo planteado en el Punto 1 del Acuerdo Final de Paz con las FARC como es el aprovechamiento de la potencialidad del derecho real de superficie en su condición de instrumento de política de desarrollo rural productiva y redistributiva en términos del uso de la tierra fértil de predios extensivos subexplotados o inapropiadamente explotados, para que puedan ser debidamente aprovechados de acuerdo con la aptitud ecosistémica de la tierra en cabeza de campesinado sin tierra bajo modalidades diversas como las de asociatividad y cooperación comunitaria, y con la contraprestación del pago de

una renta del uso de la tierra a favor de los propietarios de predios seleccionados dentro de sus propiedades extensivas. Rentas que, además de otras inversiones de adecuación y puesta en producción de la tierra, deberían ser sufragadas primordialmente con recursos públicos de diverso carácter: buena parte como transferencia neta al campesinado, complementada con financiación blanda de largo plazo y con asistencia técnica.

Su materialización se haría mediante contrato de derecho al uso de la tierra a plazos extendidos como 10 a 15 años, con la opción preferencial de compra a favor del campesinado arrendatario, y la fijación de las condiciones consultaría las potencialidades productivas de la tierra y la rentabilidad previsible de actividades productivas como las agroecológicas y de conservación ecosistémica.

Al menos en principio, una de las ventajas de esta opción de política respecto a otras como la compra de la tierra por parte del Estado para luego ser redistribuidas a los campesinos, es el requerimiento de un monto sustancialmente inferior de recursos públicos antes de la puesta en marcha del proyecto productivo, lo que, a su vez, permitiría orientar recursos indispensables para viabilizar la adecuación y emprendimiento sostenible de actividades. Y con una intervención activa de la política pública para el fortalecimiento e innovación de la organización asociativa de la especialización productiva y la comercialización de los productos en mercados locales, regionales y aún en el nacional. En este sentido, se podría alcanzar claramente una mayor rentabilidad social y económica con la primera opción prioritaria que con la de la compra y posterior redistribución de la tierra, como lo han mostrado diversos estudios internacionales.

Ello es especialmente relevante en situaciones con severas restricciones fiscales –y elevados costos de la financiación pública– para poder garantizar la efectiva puesta en marcha de un ambicioso programa de redistribución del uso de la tierra según criterios de aptitud y de resiliencia socio-ecológica orientado a la eficiente generación de ingresos sustentables de los hogares campesinos beneficiados con la política pública.

Por supuesto, para garantizar la viabilidad de la opción del derecho real de superficie en

grandes propiedades resulta necesario implantar elevados gravámenes con los impuestos predial y de la renta que se traduzcan en un sustancial incremento del costo de oportunidad de la subexplotación y la acumulación especulativa de tierras, aparte de la fijación de unas tasas de renta del uso del suelo relativamente competitivas para el propietario de los predios sujetos a dicha opción de política. No menos importante, que se tomen en debida consideración los cambios en la aptitud y el potencial productivo de la tierra que se podrían esperar como resultado del cambio climático previsible en el mediano y largo plazos.

Ahora bien, independientemente de la opción de política pública que se pueda escoger resalta como requisito inapelable que se haya verificado notarial y jurídicamente la "verdadera" propiedad de los predios objeto de intervención de la política, asegurándose de que no exista ningún conflicto de intereses para que la implantación de la política pública no se constituya *per se* en un grave acto de legitimación de ilícitos y, por ende, de una infracción de la ley: una impunidad encubierta con visos de legalidad, en detrimento de la parte afectada – corrientemente la parte más vulnerable como el campesinado o miembros o colectivos de comunidades étnicas y afrocolombianas–.

*f. El representado por tierras y territorios que han sufrido un proceso sistemático y extensivo de abandono y despojo forzado de tierras*, para el cual habría que satisfacerse una serie de requisitos sobre la espacialización y el esclarecimiento de patrones/agentes de despojo, y la formalización de los derechos de propiedad de las víctimas poseedoras de los predios objeto de abandono forzado o despojo.

Mientras no se logre aclarar administrativa, judicial y registralmente los derechos de propiedad formal y las expectativas legítimas de derecho, de una proporción significativa de los predios de tales sub-territorios, al menos en principio no debería desarrollarse una intervención pública de distribución u ordenamiento de la propiedad, so pena de la legalización/legitimación de la apropiación/usurpación con visos de legalidad de muchos de los predios en referencia por parte no sólo de agentes abiertamente ilegales y testaferros, sino también de terceros supuestamente legales (los denominados agentes *opacos* o *grises*).

g. *El conformado por tierras y territorios con una elevada participación de actividades ilegales y criminales* como el cultivo de hoja de coca para uso ilícito, la minería ilegal/criminal o la deforestación ilegal de bosques, que aparte de contravenir la aptitud de la tierra, producen daños estructurales en los ecosistemas, la biodiversidad y las fuentes de agua.

Con la característica adicional de que con el avance de la criminalización organizada con la relativa integración de varias de estas actividades ilícitas alrededor de pocas organizaciones o redes ilegales/criminales en disputa en los territorios en torno a los primeros eslabones de la cadena –en el caso de la droga ilícita de cocaína, por ejemplo, el cultivo y acopio de hoja de coca y su procesamiento en pasta de cocaína, su trasiego hasta la frontera colombiana y comercialización al por mayor a organizaciones criminales transnacionales en los puertos o sitios de salida del país para su exportación–, también se ha producido un mayor predominio por parte de organizaciones criminales transnacionales no colombianas, primordialmente mexicanas, en los eslabones ulteriores de la cadena como la comercialización al por mayor y la exportación de los productos ilícitos.

Ello ha consistido en una estructuración de dichas actividades ilegales pauperizadora para los campesinos dedicados a la plantación de hoja de coca y los raspachines que reciben escasos recursos –al punto de que muchos no reciben ni el equivalente a un salario mínimo legal vigente (SMLV) sin que sus hogares puedan dejar su situación de pobreza monetaria–, y enriquecedora para las organizaciones criminales transnacionales exportadoras mayoristas de los productos ilícitos en los mercados internacionales. Así, la gran mayoría de las ganancias o rentas de las actividades ilícitas a nivel mundial (cocaína y minería ilegal, en especial del oro y coltán) se concentran en los eslabones fuera del territorio colombiano y son apropiadas por organizaciones transnacionales en el exterior, en tanto que la gran proporción de aquellas rentas que quedan en territorio colombiano, y que son minoritarias dentro de las totales a nivel global, son disputadas con el ejercicio de la violencia por parte de las organizaciones criminales nacionales que ejercen las labores de dominio, control y vigilancia del cultivo de hoja, del procesamiento, del trasiego y la comercialización mayorista en el país a organizaciones de índole transnacional para su exportación a mercados internacionales.

Otra proporción menor de las rentas remanentes en el interior del país se generan en los mercados al por menor de centros especialmente urbanos con una incesante disputa violenta entre organizaciones minoristas y sicariales para la repartición de mercados vecinales, barriales, con unas moderadas tasas de ganancia en relación con los riesgos pecuniarios y extrapatrimoniales –de supervivencia y calidad de vida– asumidos por los propios individuos intervinientes.

En consecuencia, la nueva estructuración internacional de los mercados ilícitos como el de la cocaína y de explotación criminal de recursos naturales como el oro y el coltán, se caracteriza por el predominio de organizaciones criminales transnacionales en los eslabones más rentables de la cadena mundial –comercialización mayorista en mercados internacionales, lavado internacional de capitales y la inversión transnacional de capitales lavados en actividades y bienes rentables– y la subordinación relativa de organizaciones ilegales armadas nacionales aunque con preponderancia a través del ejercicio de la violencia para el control de los territorios en los primeros eslabones de la cadena internacional con menor rentabilidad comparativa, que son precisamente aquellos en los que se reproduce simultáneamente tanto la pauperización económica y social de los campesinos cultivadores de hoja de coca o de los trabajadores rurales dedicados a la explotación ilegal de minas, como el daño estructural de amplios territorios en términos ecosistémicos, de biodiversidad, de fuentes de agua, de páramos y zonas de reserva natural.

Se trata de una estructuración sistémicamente depredadora para un país como Colombia a muy diversos niveles desde lo social, a lo ecológico y ambiental, al de convivencia y vigencia de la ley en derecho, y en fin, al Estado de derecho, con una muy elevada concentración de las ganancias del negocio internacional fuera de las fronteras nacionales del país encargado de los primeros eslabones de la cadena y en cabeza de unas organizaciones transnacionales –diferentes a las nacionales–. Esta estructuración difiere radicalmente a la prevaleciente en la década de los ochenta, por ejemplo, al igual que la distribución de las ganancias entre organizaciones intervinientes en los diferentes eslabones de la cadena.

Esta reestructuración sistémica complejiza la visión estratégica del Punto 4 del Acuerdo Final,

posibilitando ampliar el alcance programático de su prognosis estratégica de política pública.

Con esta reestructuración se profundiza aún más una razón determinante para la instauración de una política de cooperación internacional en la lucha contra las drogas ilícitas y actividades ilegales como el lavado/blanqueo de capitales regida por principios de reciprocidad, equidad y corresponsabilidad entre los países comprometidos en cada uno de los diferentes eslabones de la cadena.

Un primer componente de esa política debería centrarse en la descriminalización de los cultivadores campesinos, minifundistas, de la hoja de coca, pauperizados social y económicamente, además de sujetos a la intimidación de las organizaciones criminales dominantes en el territorio, y en la situación prevaleciente sin otra opción legal viable y sustentable de generación de ingresos. Con esa descriminalización promover por parte del Estado la erradicación manual del cultivo de hoja de coca para uso ilícito, sin recurrir de manera alguna a la erradicación por aspersión aérea, y el cambio de uso de la tierra para otras actividades bien sea de índole ecosistémica y de potenciación de la Naturaleza ante la no aptitud de la misma para otros cultivos agrícolas y/o la inaccesibilidad a centros de consumo local o regional, que impide la consecución de ingresos para una vida digna, o bien para la producción relativamente competitiva de ciertos alimentos u otros bienes agropecuarios para mercados locales o regionales de consumo.

Para garantizarle unas condiciones de vida digna al campesinado cocalero para optar por su transición a otras actividades sustentables: ecosistémicas, agropecuarias o de desarrollo comunitario como infraestructura física y social, al Estado le compete la responsabilidad en última instancia de proveerle o bien una renta básica o ingreso mínimo vital de manera perdurable o bien un trabajo digno bajo una política de *buffer* de empleo con la participación de las mismas comunidades objeto de atención, al menos hasta el momento en que las nuevas actividades emprendidas le puedan asegurar ingresos dignos sustentables. Ello como requisito para ir avanzando hacia el logro de soluciones duraderas a los modos y las condiciones básicas de vida del campesinado sujeto de la política pública social, a la vez de progresar en la adecuación del uso de la tierra acorde con su aptitud ya sea agropecuaria o

ecosistémica y de resiliencia socio-ecológica.

Bajo el principio de corresponsabilidad internacional para enfrentar el primer eslabón de la cadena del tráfico de drogas ilícitas se ha de promover la cooperación de países consumidores del Norte global con el otorgamiento bi- o multi-lateral de recursos financieros para la transición de la economía campesina cocalera con fines ilícitos, que aparte de evitar la profundización de daños socio-ecológicos por el uso de químicos y otras sustancias depredadoras del medioambiente, contribuya a la resiliencia ecosistémica, el fortalecimiento productivo de la tierras aptas para las actividades agropecuarias y al logro de soluciones duraderas para el campesinado involucrado en la transición.

Ahora bien, en el caso de los denominados cultivos “industriales” de coca se ha de proceder a su erradicación forzada, aunque sin recurrir a la aspersión de glifosato por sus dañinos efectos sobre la vida humana y los ecosistemas y medioambiente, así como al otorgamiento por parte del Estado de oportunidades alternativas de subsistencia, con el desarrollo de actividades ecosistémicas o agropecuarias en el mismo o en otros territorios, y la transferencia de una renta básica o ingreso mínimo vital o un trabajo digno y rentable socialmente mediante una política de *buffer* de empleo, como en el caso del campesinado minifundista recién considerado.

Un segundo componente hace relación al eslabón del control territorial no sólo para el cultivo de la hoja de coca o para la explotación ilegal de minas o canteras, sino para el procesamiento básico de la hoja de coca y la comercialización y trasiego al por mayor de la pasta de cocaína y los minerales depurados a cargo de las organizaciones criminales internas en el territorio colombiano.

Si bien las rentas o ganancias de estos grupos son apenas una baja proporción de las ganancias del negocio global de las drogas y minerales ilícitos, son suficientemente elevadas para justificarles a los mandos altos y quizás determinados mandos medios de las organizaciones criminales la disputa armada y violenta por el dominio y control de los territorios intervenidos y sus poblaciones para el trasiego y comercialización mayorista de los

productos ilegales. Uno de los requisitos para contribuir a desmontar las actividades criminales es la drástica reducción de sus rentas ilícitas mediante la descriminalización regulada bajo una óptica de política de salud pública y en el marco de una rigurosa estrategia coordinada de corresponsabilidad internacional entre los países consumidores del Norte global y los países productores del Sur global como Colombia. Y complementariamente, por supuesto, con una efectiva lucha por el desmantelamiento de las organizaciones criminales con la aplicación de la justicia y el orden legal por parte de las instituciones del Estado.

No obstante, (i) ante la persistencia de diversidad de organizaciones criminales en su búsqueda por ampliar mercados ilegales, (ii) dada la permanencia en un futuro previsible de la estrategia imperante en la lucha contra drogas ilícitas, en particular la cocaína, y dado el proceso depredador a nivel social, económico, ecosistémico, medioambiental, de convivencia y del Estado de derecho en amplias regiones y territorios del país, y (iii) la creciente subordinación de las organizaciones criminales al poderío dominante de la organizaciones criminales internacionales y su consecuente pérdida tanto de autonomía relativa en el escenario global como de capacidad de generar altas tasas de ganancia de manera perdurable en torno a actividades ilegales de carácter internacional como la cocaína, que les implica una más cruenta y costosa disputa por el control de territorios estratégicos, entre otros factores, habría de gestionarse la posibilidad de una implantación de políticas públicas tendientes a la facilitación de: (i) una negociación política con organizaciones guerrilleras tradicionales involucradas en actividades ilícitas como el caso del ELN para la desactivación de hostilidades, la dejación de armas, el abandono de actividades ilegales, la identificación de máximos responsables y crímenes de humanidad, la aportación a la verdad, a la justicia reparativa y a la reparación de las víctimas, al cumplimiento de penas alternativas y, satisfechos los requerimientos anteriores, a la reinserción a la vida civil, y (ii) al sometimiento negociado a la justicia de las organizaciones criminales de carácter estrictamente ilegal para el desmantelamiento de sus estructuras, la denuncia de actividades como el caso de rutas de trasiego, intervinientes y máximos responsables de actividades ilícitas, la dejación de armas, la entrega de capitales habidos ilícitamente, el aporte a la verdad, la justicia reparativa y a la reparación de población víctima, al cumplimiento de penas alternativas y, satisfechos los

requisitos anteriores, a la reincorporación a la vida civil, por ejemplo, como agentes sociales en el marco de la estrategia de reordenamiento territorial bajo principios de justicia social, económica/productiva y ecológica.

Si se dieran las condiciones de contexto como las aducidas en los anteriores párrafos, *ceteris paribus*, habría mayor probabilidad de que se pudiera avanzar en la negociación política con el ELN y el sometimiento a la justicia de varias de las organizaciones criminales operativas en la actualidad. Y con ello a una progresiva desactivación de fuentes determinantes de la conflictividad armada y violenta en los territorios. Este proceso se asemejaría en cierta medida a la política anunciada por la administración Petro como la "paz total".

En el contexto de una estrategia de cooperación internacional corresponsable y equitativa se habría de gestionar un apoyo a nivel político y financiero, así como en el campo de la política de drogas y de sometimiento a la justicia, para promover y respaldar estos propósitos de las políticas de transformación social en el país.

Por último, y no menos importante, en los eslabones ulteriores como (i) el de transporte internacional de la droga se ha de reforzar la cooperación entre los países consumidores del Norte y los productores del Sur con mecanismos efectivos como la interdicción aérea y marítima en las zonas transfronterizas para la captura de cargamentos masivos, (ii) el del lavado o blanqueo de activos obtenidos en actividades abiertamente ilegales o ilícitas con apariencia de legalidad alrededor del mundo, con la extinción del dominio de bienes y capitales ilegales para ser destinados, en buena medida, a la financiación o apoyo tanto al desmantelamiento de los primeros eslabones de la cadena global en los países del Sur como a la reparación de las víctimas causadas por el negocio transnacional, con referencia especial a las de países productores, y (iii) el del combate internacional a las organizaciones criminales transnacionales desmontando las bases de la rentabilidad del negocio ilegal global no sólo con las actividades represivas en los otros eslabones de la cadena transnacional como las recién mencionadas y avanzando en el desmantelamiento de las redes ilícitas a nivel transnacional con el apoyo de la cooperación interjurisdiccional en las instancias de intercambio de información, inteligencia policial, procesamiento y penalización judicial, sino

primordialmente con la descriminalización regulada y coordinada a nivel internacional del consumo de la droga bajo la responsabilidad del Estado desde una óptica de política de salud pública.

*h. El constituido por zonas con una apreciable proporción del territorio con títulos mineros, petroleros o de hidrocarburos* ya aprobados pero que por consideraciones de índole ecológico, medioambiental y de reserva natural no debieran ser adelantados a su fase de explotación con la no aprobación de su respectiva licencia ambiental y social, ante lo cual se ameritaría una política pública activa para la reorientación productiva, ecológica y medioambiental y la reconstrucción del tejido social y comunitario en el territorio, con énfasis, entre otros, en el reasentamiento de población campesina en aquellos casos en que hubiere ocurrido su desplazamiento a causa de la perspectiva de realización de proyectos extractivos. Para ello cabría aplicar políticas de renta básica y de *buffer* de empleo para la promoción de la transición productiva y ecológica del territorio, como se mencionó en casos anteriores, según la dinámica de la aptitud de la tierra ante el cambio climático previsible.

De nuevo, este tipo o categoría de territorio, como otros ya descritos, se traslapan con otros tipos genéricos, por lo que se requiere una adecuada complementación e integralidad de políticas públicas diferenciales como las aquí sugeridas para diversos tipos genéricos de territorios.

Algunos elementos primarios para el mapeo georreferencial de un reordenamiento territorial

Con fines meramente ilustrativos a continuación se describe a manera de ejemplo un procedimiento metodológico para la identificación de territorios sujetos a reordenamiento bajo ciertos criterios de política pública de índole ecosistémica, ambiental y productiva.

a. Resolución de conflictos sobre el uso del suelo

Dado que un objetivo indelegable de política pública hace relación a la identificación y aporte a la *solución de conflictos sobre el uso del suelo* tanto por transgresión del carácter jurídico, socio-ecológico y ambiental y comunitario, ya sea por cultivos y actividades agropecuarias

inconvenientes socio-ecológicamente o por la explotación minera y de hidrocarburos del subsuelo o por el cultivo de hoja de coca o por la explotación ilegal de recursos naturales, a través de modalidades que afectan especialmente tanto a ecosistemas estratégicos o a fuentes de agua, etcétera, como a la economía campesina especializada en la producción de alimentos y puntal de la seguridad alimentaria de sus zonas de influencia, como está ocurriendo en diversos territorios del país.

En este sentido, un propósito sería el de identificación de territorios especialmente afectados por conflictos de uso del suelo y por la explotación del suelo y subsuelo en términos de sus innegables impactos perversos de índole ambiental/comunitaria y en detrimento de la economía campesina/seguridad alimentaria, para no citar sino algunos con un especial carácter constitucional en la Carta Política.

Como paso ulterior, en medio del proceso de adoptar una jurisprudencia agraria más idónea a la problemática de conflictividad social alrededor de la tierra, se ha de avanzar a la formalización masiva de títulos de propiedad de poseedores con derechos adquiridos de propiedad, la aclaración/delimitación de linderos y la resolución de otros conflictos con segundos ocupantes, etcétera.

b. Reducción de la concentración en la propiedad y mejora en el aprovechamiento de la tierra

A manera de ilustración, si se asumiera que dos principios rectores son la *reducción de los niveles de concentración de la propiedad de la tierra y la mejora en el aprovechamiento de la tierra*, con el propósito sucedáneo de mejorar la calidad de vida del campesinado y el patrón y eficiencia productiva agropecuaria en los territorios, se podrían aplicar algunos criterios básicos –pero no únicos ni tampoco exhaustivamente excluyentes entre sí, sino más bien complementarios, aunque jerarquizados con sus ponderaciones diferenciales– como los de concentración, distribución y formalización de la propiedad rural; uso actual y aptitud de la tierra; tamaño y tipo de producción agropecuaria; extensión y densidad poblacional; calidad de vida y desarrollo institucional, y entre otros, conflictividad social.

Un segundo ordenamiento preliminar complementario simula conjuntos espaciales continuos de municipios vecinos de acuerdo con su ubicación en determinado rango preseleccionado de niveles de inadecuación/falta de correspondencia entre el uso actual y la aptitud de la tierra (como porcentaje de extensiones de tierra –respecto a la extensión total– en las que su uso actual se contrapone o al menos no corresponde con su aptitud distintiva). De manera similar, los rangos se definen en relación con el promedio del territorio en cuestión: bajo, medio-bajo, medio-medio, medio-alto y alto.

Como se mencionó en la sección anterior, se ha de proceder como opción preferente a la aplicación de la política de derecho real de superficie a favor de campesinado sin tierra en predios extensivos subexplotados o inadecuadamente aprovechados, con el apoyo financiero y la promoción decisiva del Estado para la realización de proyectos productivos o de potenciación ecosistémica, según el caso, y cuando ello no fuera conveniente o factible acudir a la compra restringida de predios por parte del Estado para ser redistribuidos a campesinos sin tierra a fin de promover su aprovechamiento productivo y potencial ecosistémico.

*c. Combate a la ilegalidad, potenciación socio-ecológica y reordenamiento territorial*

Siendo uno de los propósitos nucleares de la estrategia de reordenamiento territorial el combate y desmonte de la ilegalidad en el uso de la tierra para fines ilícitos como condición para el avance hacia el adecuado uso de las mismas según su vocación productiva o su potencialidad a nivel ecosistémico, de biodiversidad, de reservas naturales y de fuentes de agua, bajo principios de justicia socio-ecológica y económica, resulta necesario proceder a una clasificación espacial/territorial de las tierras utilizadas en la actividad ilegal como el cultivo de hoja de coca para fines ilícitos según criterios complementarios como la vocación y aptitud de la tierra: tierras fértiles para actividades agropecuarias, tierras en zonas de páramos y reservas naturales, tierras selváticas como la amazónica; el carácter del cultivo para uso ilícito: minifundista campesino o extensivo de tipo “industrial”; la intensidad de cultivos de uso ilícito en el territorio: baja, media y alta; la densidad poblacional y las condiciones de vida del campesinado cocalero en el territorio; el grado de aislamiento y

accesibilidad de las tierras afectadas a centros poblados; la existencia de explotaciones ilegales de recursos naturales: alta, media y baja; la presencia de grupos armados criminales, etcétera.

Ello como requisito fundamental para la categorización de la política pública deseable a la luz de los objetivos planteados, a la manera que se detalló diferencialmente para la diversidad de territorios genéricos de referencia relacionados en la sección anterior.

Bibliografía de consulta

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2011). *Reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios*. El Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Vol. 10. Bogotá. Agosto.

Forero, J., Garay, L. J. *et al.* (2013). "La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos". En: Garay, L. J. *et al.* (2013). *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales.* Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Crece, Oxfam, Cooperación Alemana, Embajada Reino de los Países Bajos, Universidad Javeriana. Bogotá, junio.

Garay, L. J. (1999). *Construcción de una nueva sociedad*. Cambio-Tercer Mundo editores. Bogotá.

Garay, L. J. (2013a). "Globalización/glocalización, soberanía y gobernanza. A propósito del cambio climático y el extractivismo minero". En: L. J. Garay *et al*. *La minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Vol. 2. Contraloría General de la República. Bogotá.

Garay, L. J. (2013b). "Globalización/glocalización y territorio. A propósito del desarrollo rural en el caso colombiano". En: Garay, L. J. *et al.* (2013). *Reflexiones sobre la ruralidad y el*

*territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales.* Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Crece, Oxfam, Cooperación Alemana, Embajada Reino de los Países Bajos, Universidad Javeriana. Bogotá, junio.

Garay, L. J. (2013c). "Derecho Real de Superficie. Antecedentes teóricos y consideraciones de economía política sobre su adopción en el caso de Colombia*".* En: Garay, L. J. *et al.* (2013). *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales.* Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Crece, Oxfam, Cooperación Alemana, Embajada Reino de los Países Bajos, Universidad Javeriana. Bogotá, junio.

Garay, L. J. (2013d). "Rentismo, raíces de la aculturación de la ilegalidad y corrupción sistémica*"*. En: F. Vargas, L. J. Garay y G. Rico. *Derechos patrimoniales de víctimas de la violencia: reversión jurídica y material del despojo y alcances de la restitución de tierras en procesos con oposición.* Módulo de formación autodirigida. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla". Bogotá (próximo a divulgar).

Garay, L. J. (2014). "En torno a la territorialidad en Colombia". Informe preliminar de consultoría a la Upra. Bogotá.

Garay, L. J. (2014b). "Una reflexión en torno a faltas u omisiones Estado-corporativas causantes de daño social desde la perspectiva de una nueva epistemología de la criminología.

A propósito de la búsqueda de una justicia socio-ecológica transnacional*".* En: Garay, L. J. *et al.* (2014). Minería en Colombia. *Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. Vol. 4. Contraloría General de la República. Bogotá. Agosto.

Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2012a) (coord.). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas reconfiguran instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Random House. México D.F., México. Septiembre.

Garay, L. J. y Salcedo-Albarán, E. (2012b). *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados. El caso de Colombia*. Fundación Vortex-Centro Internacional para la Justicia Transicional. Bogotá. Octubre.

Holling, C. S. (1973). "Resilience and stability of ecological systems". *Annual Review of Ecology and Systematics*. Noviembre. pp. 1-23.

Mill, J. S. (1986). "The Right to Property in Land" [Examiner, 19.VII.]. En *Collected Works*, Vol.XXV: Newspaper Writings, December 1847-July 1873, University of Toronto Press, Toronto [1873], pp. 1235-1243.

Polanyi, K. (1992). *La gran transformación*. Fondo de Cultura Económica. México (original 1944).

Schwartz, P. (1968). *La "Nueva Economía Política" de John Stuart Mill*. Tecnos. Madrid.

Trincado Aznar, E. (2007). "La cuestión agraria en John Stuart Mill". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. No 26. Madrid.

Vargas, F. (2014). "Propiedad sobre el subsuelo y los recursos mineros: aportes comparativos para analizar el caso colombiano". En: Garay, Luis Jorge *et al. Minería en Colombia. Daños ecológicos y socio-económicos, y consideraciones sobre un modelo minero alternativo*. Vol. 3.Contraloría General de la República. Bogotá. Agosto.

Vogelgesang, F. (2000). "Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina". *Desarrollo productivo* 74. CEPAL. Santiago de Chile. Marzo.

Walras, L. (2008). "Teoría de la propiedad". *Revista de Economía Institucional* Vol. 10, No. 18, primer semestre (Tomado de Etudes déconomie sociale, Part II "Propriete", 1936, pp. 205-246).

[1] Una versión preliminar del texto de esta sección y de una primera parte de las siguientes la elaboró el autor en el marco de un proyecto de consultoría para la Upra en 2014.

*Luis Jorge Garay Salamanca*

Foto tomada de: El Espectador