

Quince razones para el planeamiento territorial y el desarrollo rural en el Putumayo:

cartilla para líderes comunitarios y autoridades civiles



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

**Quince razones
para el planeamiento territorial
y el desarrollo rural en el Putumayo:**

cartilla para líderes comunitarios y autoridades civiles

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG EN COLOMBIA (FESCOL)

Calle 71 n° 11-90

Bogotá-Colombia

Teléfonos (57 1) 254 14 14 • 347 30 77

www.fescol.org

COMITÉ COORDINADOR EN FESCOL Lothar Witte • María Fernanda Valdés

**CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS
SOBRE EL DESARROLLO-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (CIDER)**

Calle 18A n° 0-19, este. Bloque PU

Bogotá-Colombia

Teléfonos (57 1) 339 49 49, extensiones 2665 y 2656

<http://cider.uniandes.edu.co>

COORDINADOR EN EL CIDER Andrés Hernández

AUTORES Andrés Vargas-Mariño • Cruz Elena Flórez • Rafael Achury Briceño

PRIMERA EDICIÓN Bogotá, marzo de 2017

ISBN 978-958-8677-32-3

COORDINACIÓN EDITORIAL Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN Ángela Lucía Vargas

FOTOGRAFÍAS DE LA CARÁTULA Cruz Elena Flórez

Las opiniones expresadas en esta cartilla no representan necesariamente las posiciones de la Friedrich-Ebert-Stiftung (Fescol).

Contenido

Introducción. Propósito de esta cartilla	9
---	----------

CAPÍTULO 1 **El departamento del Putumayo** **11**

Características generales	11
--	-----------

Infraestructura.....	14
----------------------	----

Economía	16
----------------	----

Breve historia del Putumayo.....	19
---	-----------

El Putumayo antes de la independencia de la Nueva Granada.....	19
--	----

Periodo republicano, desde la segunda mitad del siglo diecinueve	20
--	----

El ordenamiento territorial del Putumayo desde la óptica nacional, histórica y normativa: visiones encontradas	25
---	-----------

Primer periodo: el extractivismo, 1953-1974	26
---	----

Segundo periodo: de parques y reservas, 1975-1991	27
---	----

Tercer periodo: reivindicación de derechos, 1991-2016	29
---	----

El alto, el medio y el bajo Putumayo y el ordenamiento territorial desde una perspectiva geográfica	32
---	----

<i>El alto Putumayo: las altas montañas</i>	32
<i>El medio Putumayo: el piedemonte y los colonos</i>	33
<i>El bajo Putumayo: la puerta de la Amazonia</i>	35
Los actores armados y su narrativa del ordenamiento territorial del Putumayo.....	39
Las bonanzas petrolera y cocalera y el ordenamiento territorial.....	42

CAPÍTULO 2

Desarrollo y ordenamiento territorial

47

¿Qué es desarrollo?	47
Noción tradicional de desarrollo	47
El desarrollo en el siglo veintiuno.....	49
El desarrollo sostenible	54
<i>Desarrollo sostenible débil</i>	55
<i>Desarrollo sostenible fuerte</i>	57
<i>El desarrollo sostenible inclusivo</i>	58
<i>El diálogo entre el desarrollo sostenible fuerte y el inclusivo</i>	59
¿Qué es ordenamiento territorial?	60
¿Qué se entiende por espacio y territorio?.....	61
Definiendo ordenamiento territorial.....	65
Relaciones entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.....	68

CAPÍTULO 3
Razones para el ordenamiento territorial
y rural en el Putumayo
71

REFERENCIAS
95

MAPAS
101

Mapa 1.	División política del departamento del Putumayo	101
Mapa 2.	Resguardos indígenas	102
Mapa 3.	Movilidad	103
Mapa 4.	Bloques petroleros y campos productores en el departamento	104
Mapa 5.	Áreas estratégicas mineras identificadas en el Putumayo	105
Mapa 6.	Carta de la Nueva Granada dividida en provincias entre 1832 y 1855	106
Mapa 7.	Ordenamiento territorial en 1950 frente a los límites actuales del departamento	107
Mapa 8.	Anexión de la comisaría del Putumayo al departamento de Nariño en 1956	108
Mapa 9.	Parques nacionales naturales en el departamento	109
Mapa 10.	Alto, medio y bajo Putumayo	110
Mapa 11.	Cuencas abastecedoras ordenadas o en ordenación en el departamento	111
Mapa 12.	Áreas forestales ordenadas en el departamento	112

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

CAPÍTULO 1

Tabla 1.	Población del departamento del Putumayo, rural y urbana.....	12
Tabla 2.	Población por pertenencia étnica del departamento del Putumayo, 2012.....	14
Tabla 3.	Periodos y factores de migración al Putumayo, 1890-2008	22

CAPÍTULO 2

Figura 1.	Noción tradicional de desarrollo.....	47
-----------	---------------------------------------	----

CAPÍTULO 3

Tabla 1.	Matriz de asentamientos humanos en las diferentes regiones del Putumayo	89
Tabla 2.	Matriz de servicios públicos para las regiones del Putumayo.....	92
Tabla 3.	Matriz de equipamientos y servicios de salud, educación y justicia.....	93

Introducción. Propósito de esta cartilla¹

El Putumayo es un departamento complejo en donde hay una gran diversidad de actores, historias y territorios que confluyen de muchas maneras. Esta complejidad hace que el ordenamiento territorial y la planeación dentro de marcos de desarrollo sostenible fuerte e inclusivo no sea una tarea fácil². Con el fin de contribuir a aclarar esta complejidad, esta cartilla brinda elementos que permitirán comprender mejor y con mayor amplitud la situación del departamento y, así, participar en la construcción de un Putumayo equitativo, próspero, sostenible e inclusivo.

Por esto, en el primer capítulo se presenta una descripción muy breve e integral del departamento, incluyendo aspectos históricos, culturales, políticos y económicos. De esta forma, la cartilla ofrece una mirada comprensiva del Putumayo, útil para conocerlo integralmente antes de pensar en su desarrollo y ordenamiento.

-
- 1** Esta cartilla no hubiera podido ser realidad sin el apoyo de Guillermo Martínez Areiza y Mauricio Valencia Sepúlveda, de la Corporación Sinergiaz, a quienes agradecemos su apoyo y colaboración. Agradecemos asimismo el apoyo brindado por Corpoamazonia.
 - 2** Más adelante, en el capítulo 2, se ampliarán estos conceptos, claves para el propósito de la cartilla.

El segundo capítulo explica brevemente lo que se entiende por “desarrollo”. Lejos de repetir indicadores, nuestra cartilla muestra la racionalidad existente tras los ya conocidos indicadores. Igualmente, presenta el concepto de ordenamiento territorial, mostrando nociones básicas sobre geografía, espacio y territorio.

Finalmente, se exponen quince razones para la planeación y ordenación del Putumayo, sugiriendo vías de acción que pueden llevar al departamento hacia un desarrollo sostenible e inclusivo.

Esta cartilla pretende ser un instrumento práctico para el abordaje del ordenamiento territorial de las comunidades, autoridades, líderes y lideresas locales en sus localidades, departamento o región, en un momento histórico de posconflicto, cuando lo ambiental y el territorio se configuran como escenarios de futuros conflictos sociales y económicos.

Desde el reconocimiento de la complejidad del ordenamiento territorial las contradicciones del marco normativo con sus diferentes instancias responsables y decisorias, la cartilla ofrece los elementos necesarios para la participación de las comunidades y organizaciones sociales, cuyas voces, conocimientos, necesidades e intereses generalmente son desconocidos o pasan desapercibidos en los espacios de discusión y decisión sobre el ordenamiento territorial. Por supuesto, falta aún mucho por hacer, pero esta cartilla es un primer paso en la vía de fortalecer las capacidades de gestión y acción de las comunidades en las decisiones sobre el territorio en el que viven y habitan.

CAPÍTULO 1

EL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO

Características generales

El departamento del Putumayo, que hace parte de la Amazonia noroccidental, tiene una extensión de 24.885 km² y según el Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) en 2015 contaba con una población proyectada de 349.537 habitantes. En las cabeceras municipales la población estimada es de 172.016 habitantes (49,2% del total), y 177.521 personas (50,7%) habitan al resto del territorio (véase la tabla 1) (Plan de Desarrollo Putumayo, 2016). De ellos, según el mismo Dane, 50,6% son hombres (174.694) y 49,4% mujeres (170.510).

Sus límites naturales son los tres principales ríos que lo rodean: el Putumayo, el Caquetá y el San Miguel. Administrativamente está dividido en trece municipios que se agrupan en tres subregiones: alto, medio y bajo Putumayo (véase el mapa 1), diferenciadas por sus características geográficas e históricas, y por especificidades culturales, poblacionales, de producción económica y presencia, o no, del estado.

Según el último Plan de desarrollo departamental (Gobernación del Putumayo, 2016-2019), actualmente en el departamento hay

Tabla 1. Población del departamento del Putumayo, rural y urbana

Municipio	Extensión (km ²)	Veredas (2005)	Población total (2016)	Urbana	Rural
Mocoa	1.263	52	42.882	35.066	7.816
Colón	102	9	5.554	3.309	2.245
Orito	2.054	106	53.760	24.379	29.381
Puerto Asís	2.660	153	60.792	33.362	27.430
Puerto Caicedo	878	71	14.624	5.270	9.354
Puerto Guzmán	4.566	191	23.835	4.801	19.034
Puerto Leguizamó	10.617	81	15.417	9.250	6.167
Sibundoy	93	27	14.223	10.368	3.855
San Francisco	432	33	7.120	4.194	2.926
San Miguel	389	53	27.116	5.937	21.179
Santiago	369	39	10.545	4.364	6.181
Valle del Guamuez	841	80	52.454	20.642	31.812
Villagarzón	1.048	82	21.215	11.074	10.141
Total			349.537	172.016	77.521

Fuente: Dane, censo 2005. Proyección 2016.

quince pueblos indígenas. Cuatro reconocidos por el Ministerio del Interior como pueblos ancestrales del territorio: inga, cofán, kamëntsa y siona; y otros once que han llegado a raíz de migraciones internas: awá, korebaju, embera-katío y embera-chamí, murui, nasa, huitoto, pasto, kichwas, boras y guambiano. Estos pueblos habitan en doscientos dos cabildos y su población es de 64.823 personas.

Según Corpoamazonia (n.d.), en el departamento se han constituido sesenta y seis resguardos y reservas indígenas, que cubren

un área aproximada de 468.024,4 hectáreas (véase el mapa 2). De acuerdo con el Taller de situación de los territorios indígenas en el Putumayo, realizado el 17 de julio de 2009 por la Organización Zonal Indígena del Putumayo, en el Incoder había radicados cien procesos de legalización de tierras; de ellos, quince correspondían a ampliación, ochenta y dos a constitución, dos a actualización/constitución y uno a saneamiento (Aroca Rodríguez, 2016).

En cuanto a la población afroputumayense relacionada en el censo 2005 del Dane, eran 12.127 personas, provenientes de comunidades afro que inmigraron del interior del país y que, progresivamente, con la “colonización empresarial” y “colonización por soberanía” (Plan Afro, 2008), se fueron agrupando en asentamientos afro en los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo y Puerto Leguizamó, principalmente. Los asentamientos afro en zonas rurales municipales se han constituido en “consejos comunitarios”, como es el caso de Bajo Amarón y Puerto Colón en el municipio de San Miguel; Villa Arboleda en el de Valle del Guamuez; Ranchería, San José de los Pinos, Versalles, Bálsamo, Los Andes y Las Américas en Orito; San Luis y Primavera, en el municipio de Puerto Asís; y Bututo y Mayoyoque, en Puerto Guzmán. En la actualidad existen dieciséis organizaciones de base y seis consejos comunitarios agrupados en la Federación Departamental de Asociaciones de Comunidades Afro Putumayenses (Fedecap, 2008).

La población del departamento está compuesta en un 76,32% por colonos, seguidos de 16,29% de indígenas y 4,8% de afrocolombianos. Por último, en menor proporción por raizales: 0,04% (véase la tabla 2). Esto se debe a los cambios progresivos que se vienen presentando en el departamento, el cual ha crecido eco-

Tabla 2. Población por pertenencia étnica del departamento del Putumayo, 2012

Pertenencia étnica	Total	% de poblac.
Indígena	44.515	16,29
Rom (gitana)	0	
Raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia	10	0,04
Negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente	11.620	4,8
Ninguno de las anteriores	181.052	76,32

Fuente: SIG-Gobernación del Putumayo, 2013.

nómicamente, generando empleo y conectándose por nuevas vías con el interior del país. Lo que ha llevado a un cambio en la población, donde una gran población no perteneciente a grupos étnicos ha migrado.

Infraestructura

Geográficamente, el Putumayo está retirado de los principales centros económicos del país. Sus conexiones internas y externas son deficientes, pues solo existen dos carreteras que lo comunican con el exterior: la primera con el departamento de Nariño y la segunda la vía Mocoa-Pitalito, pavimentada en 2001. Otra carretera, la vía San Miguel-La Dorada y Santana-Puerto Asís, que conecta el paso fronterizo oficial con Ecuador, está en proceso de pavimentación (véase el mapa 3). En cuanto a las vías secundarias, no están pavimentadas y en invierno son intransitables.

El departamento cuenta con cuatro aeropuertos, ubicados en Puerto Asís, Villagarzón, Puerto Leguízamo y Orito, este último destinado al tránsito de personal de Ecopetrol.

El suministro de energía, por su parte, se logró finalmente a consecuencia del acuerdo firmado con los campesinos al término de las marchas *cocaleras* de 1996³. Sin embargo, el indicador de cobertura de energía eléctrica (Icee), para la cabecera municipal es de 93,19% y para el sector rural de 43,06%, con una cobertura total de 70,19%. Municipios como Puerto Caicedo, Puerto Asís, Villagarzón, Puerto Guzmán, Orito, Valle del Guamuez y San Miguel tienen bajas coberturas en el sector rural (inferior al 40%), siendo San Miguel el más bajo, con 13,77%. En otras palabras, aun cuando actualmente todos los centros urbanos cuentan con energía, cerca de 70% del área rural no dispone de este servicio (Gobernación del Putumayo, 2016).

Según el Análisis de la situación de salud (Secretaría de Salud del Putumayo, Gobernación del Putumayo, 2011), el departamento cuenta con catorce acueductos urbanos y dieciséis rurales inscri-

-
- 3** Durante las marchas de 1996 más de 300.000 campesinos *cocaleros* en los departamentos de Guaviare, Caquetá y Putumayo, principalmente, salieron a protestar en contra de la fumigación de los cultivos de coca. Pero a pesar de que este fue el detonante, es de recalcar que la fumigación no es sino un eslabón en una larga cadena de marginación a la que ha sido sometida la población de la Amazonia y, en este caso, los colonos. Estos últimos han buscado durante las últimas cuatro décadas configurar opciones políticas distintas a los partidos políticos tradicionales en el Putumayo. Pero estas alternativas fueron truncadas mediante la violencia y la exclusión, lo que legitimó el poder que obtuvieron organizaciones como las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) durante los años noventa. No obstante, fueron los movimientos campesinos y no las guerrillas los que organizaron y protagonizaron el paro. Para mayor información, véase Ramírez, 2001.

tos en las secretarías de planeación municipales, de los que solo 21% hace tratamiento del agua para que sea apta para consumo humano. Así, el índice de riesgo de calidad de agua (Irca) es de aproximadamente 51%, que teniendo en cuenta la clasificación establecida en la resolución 2115 de 2007 corresponde a un nivel de riesgo alto. Municipios como Mocoa, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Leguízamo y San Francisco obtuvieron porcentajes de Irca en un nivel de riesgo medio, y el resto en nivel de riesgo alto, puesto que su clasificación estuvo entre 35,1 y 80%.

Economía

El departamento de Putumayo no tiene una industria de mayor relevancia y la participación porcentual del producto interno bruto (PIB) en el total nacional es bastante baja. No obstante, se observa un aumento considerable entre 1998 y 2001, periodo que corresponde al auge de la producción de coca. Es así como de una participación promedio ligeramente superior al 0,3% entre 1990 y 1997 se llega a un máximo de 0,76% en 2000. El año 2003, paralelo a las fumigaciones del Plan Colombia, muestra los niveles más bajos de participación de todo el periodo, con un promedio cercano a 0,27 (Flórez, 2009). Según la Cámara de Comercio de Putumayo (2015), ese año la participación en el PIB nacional fue de 0,6%, con un PIB per cápita de \$12'773.733.

De acuerdo con el informe de la Cámara de Comercio, para la vigencia de 2015 el Putumayo contó con recursos por valor de \$521.660 millones, cuyo mayor porcentaje, 29%, se invirtió en transporte: corredores arteriales Villagarzón-San José del Fragua y el corredor del Sur y de la transversal Tumaco-Mocoa. Es de resaltar que entre 2014 y 2015 los recursos departamentales decrecie-

ron 20,7%, al pasar de \$657.897 millones en 2014 a \$521.660 millones en 2015. El principal descenso se dio en el sector de transporte, que pasó de \$322.222 a \$152.006 millones (Cámara de Comercio del Putumayo, 2015: 7).

En cuanto a las exportaciones, en el periodo de enero-agosto de 2015 alcanzaron U\$17,1 millones, siendo el petróleo crudo el principal producto de exportación, con 99,2%. En 2014 alcanzaron los U\$256,5 millones, lo cual indica una caída de -93,3% en esta actividad y afecta directamente las regalías y los proyectos de inversión social (Cámara de Comercio del Putumayo, 2015: 9). Dicha situación dejó a los municipios y al departamento en alta vulnerabilidad, debido a la debilidad en los ingresos propios tributarios, que en 2013 fueron tan solo de 0,5% (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

De acuerdo con datos de Corpoamazonia y el Plan departamental de desarrollo 2016, "Territorio de paz, biodiverso y ambiental", el principal renglón de la producción económica del departamento está representado por la explotación de hidrocarburos. Hasta 2015 existían en el Putumayo veinticuatro campos de producción petrolífera que generaban un aproximado de 51.000 barriles por día. Esta actividad se ha concentrado en los municipios de Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Caicedo y Puerto Guzmán.

Otras líneas de actividad en la región corresponden a la extracción artesanal de oro, especialmente en algunos sectores del río Caquetá, y a la explotación de calizas en la parte andina del departamento. Según estudios de Ingeominas, en el Putumayo existen yacimientos y depósitos minerales identificados mas no

suficientemente cuantificados, entre los que se encuentran cadmio, cobalto, cobre, estaño, titanio y tungsteno (Gobernación del Putumayo, 2016: 21).

La mayor parte del departamento es una gran reserva petrolera, actualmente en exploración y explotación por parte de empresas colombianas y extranjeras. La principal bonanza petrolera se registró en 1969, cuando la producción, en manos de la Texas Petroleum Company (conocida hoy como Texaco), alcanzó los 82.000 barriles/día (Flórez, 2009: 20). Cuando la concesión revirtió a Ecopetrol, a finales de la década de los ochenta, la producción entró en recesión, llegando en este periodo a 1.000 y 13.000 barriles/día.

Actualmente se desarrollan amplios trabajos de sísmica, exploración y explotación petrolera a cargo de las compañías Ecopetrol, Vetra, Amerisur, Gran Tierra y Pacific Rubiales, que tienen su centro de operaciones en los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Asís y Villagarzón (véanse los mapas 4 y 5). Según la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el pronóstico de producción de crudo, basado en reservas probadas, seguirá siendo negativo, descendiendo de 53.032 a 41.221 barriles día en 2018 (Cámara de Comercio del Putumayo, 2015: 26).

En relación con la economía del sector rural del Putumayo, buena parte depende del cultivo y la transformación de la coca, cultivo que a pesar de las aspersiones aéreas y la erradicación manual mantiene su tendencia de crecimiento: así, mientras en 2012 esos cultivos alcanzaron 6.148 hectáreas, en 2015 habían aumentado a 20.068, ubicándose de nuevo en el segundo lugar en el país, después de Nariño, que registró 29.755 hectáreas (Unodc,

2016: 20). Esto muy a pesar de que la mitad de las aspersiones efectuadas en 2015 se llevaron a cabo en los departamentos de Putumayo, Caquetá y Nariño, estrategia suspendida por decisión del gobierno nacional en octubre de 2015 (Unodc, 2016: 19).

Las demás actividades productivas en la región son aún incipientes, debido a la poca disponibilidad de equipamiento social y a la escasa infraestructura económica, sobresaliendo la ganadería pecuaria y la fabricación de materiales para construcción.

Breve historia del Putumayo

La visión que tengamos de cualquier objeto de interés para nosotros es determinante en la manera como interactuamos. Por eso, es importante describir cómo vemos al departamento del Putumayo. En este sentido, es útil precisar que la categoría de departamento es la última que ha sido utilizada para denominar este territorio, y que solo entró en vigencia con la Constitución política de 1991 (Colombia, 1991). En ese sentido, y durante más de cinco siglos, el Putumayo, la “tierra entre grandes ríos”, ha sido una región donde sus habitantes han sido objeto de las decisiones tomadas en centros de poder lejanos.

El Putumayo antes de la independencia de la Nueva Granada

Debido a diversos factores, es difícil rastrear la historia del territorio que hoy conocemos como Putumayo antes del siglo quince. Sin embargo, cabe destacar que hacia finales de ese siglo, el emperador de Cusco, Huaina Cápac, adicionó gran parte de este

territorio a su imperio. De este modo extendió el imperio inca hasta Pasto, incluyendo gran parte del actual departamento del Putumayo. Sin embargo, durante ese tiempo la región no gozó de estabilidad política, siendo comunes las escaramuzas de los pueblos locales que buscaban independizarse del imperio inca (Rostworowski, 2004: 67).

Después de la caída del imperio inca, ya en el tiempo de la conquista, los españoles anexaron el Putumayo a sus territorios coloniales. La historia de la ordenación territorial en este periodo es algo confusa, más aún en lo referente al siglo dieciséis. No obstante, algunas fuentes dicen que durante la mitad de ese siglo se creó la provincia de Mocoa, gobernada por Quito (año 1533) y luego por Popayán (1551) (Pérez Silva, 2009). De igual manera, existe evidencia de que la ciudad de Mocoa fue fundada en 1563 por el capitán Francisco Pérez (Arroyo, Olano y Díez, 1955). El Putumayo, que en ese entonces se conocía como la provincia de Mocoa, permaneció como territorio de la corona hasta la independencia de la Nueva Granada, en 1819 (Arroyo et al., 1955).

Periodo republicano, desde la segunda mitad del siglo diecinueve

Luego de la independencia y ya entrado el periodo republicano, “El 2 de mayo de 1845 el Congreso de la Nueva Granada dispuso que los territorios conocidos con los nombres de Andaquí y Mocoa fueran gobernados por un prefecto nombrado por el ejecutivo nacional” (Pérez Silva, 2009) (véase el mapa 6). Luego, en 1905, durante el gobierno del presidente Rafael Reyes (1904-1909), estos territorios fueron fusionados en la intendencia nacional del Putumayo, la que en 1912 se transformó en la comisaría

especial del Putumayo. En 1953 esta comisaría pasó a ser parte del departamento de Nariño. Pero en 1957 la Junta Militar de Gobierno, liderada por el general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), decidió separar de nuevo el territorio (Pérez Silva, 2009). En 1968, por medio de la ley 72 se convirtió en intendencia. Finalmente, en 1991, la Constitución política la convirtió en un departamento, lo mismo que a las otras intendencias y comisarías (Colombia, 1991).

A lo largo de esta larga etapa es posible diferenciar cinco periodos históricos de colonización, ligados a diferentes bonanzas. La tabla 3 resume los tipos de colonización y las bonanzas por las que ha pasado el Putumayo.

Para describir estos periodos seguiremos a María Clemencia Ramírez (2001). El primero, entre 1890 y 1946, cuando la bonanza de la quina y la guerra con el Perú trajeron consigo gran población foránea al Putumayo. Mientras tanto, la explotación del caucho no generó procesos de colonización pero sí produjo procesos de extinción y migración étnica, además de la ampliación de la frontera agrícola. En 1904 se crearon la prefectura apostólica del Caquetá y Putumayo y la misión capuchina al mando de fray Fidel de Montclar, quien fue el designado para la evangelización de los grupos indígenas y la vigilancia de los territorios a su cargo. Los capuchinos también iniciaron la construcción de las principales vías que conocemos hoy, Puerto Asís-Mocoa, Mocoa-Alto Putumayo-Pasto, única salida carretable hacia el país en esa época. En Puerto Leguísimo dirigieron la construcción de la vía que une los 22 kilómetros entre la Tagua y Puerto Leguísimo.

Durante el segundo periodo, 1946-1962, se presentó una migración producto de la violencia política conservadora-liberal, que

Tabla 3. Periodos y factores de migración al Putumayo, 1890-2008

Periodos	Características principales	Bonanzas
Primero: 1890-1946	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Migración producto de la extracción de la quina y el caucho. ♦ La cauchería en sí no generó procesos de colonización, pero inició la ampliación de la frontera agrícola en la Amazonia e involucró procesos de eliminación étnica. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Extracción de la quina: 1878-1882. ♦ Extracción del caucho: 1902-1930. ♦ 1932: <ul style="list-style-type: none"> • Conflicto colombo-peruano. • Inicia la construcción de la vía Pasto-Valle de Sibundoy-Puerto Asís. ♦ 1945: la vía llega a Mocoa y Puerto Asís, por Caicedo.
Segundo: 1946-1962	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Violencia política liberal-conservadora. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 1950-1960: extracción de madera. ♦ 1965: pieles y animales. ♦ 1968: extracción del petróleo. Texas Petroleum Co. ♦ Coca. ♦ Crecimiento de la coca.
Tercero: 1963-1976	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Explotación petrolera. ♦ Explotación de madera y pieles. 	
Cuarto: 1977-1987	<ul style="list-style-type: none"> ♦ <i>Boom</i> de la coca: 1981-1987. 	
Quinto: 1988-Presente	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 1988-1990: disminuye dramáticamente el precio de la coca. ♦ En 1990 desapareció la coca conocida como caucana y se inició el cultivo de la Tingo María (Perú). 	

Fuente: Flórez, 2009.

originó una presión sobre los territorios de la Amazonia. Líderes liberales se internaron en la selva con sus familias, y algunos fundaron municipios. Por ejemplo, Jorge Julio Guzmán, quien venía del Valle del Cauca huyendo de la violencia bipartidista, llegó al Putumayo y fundó el poblado de Puerto Guzmán, que posteriormente, en la década de 1990, se convirtió en municipio.

El tercer periodo, comprendido entre 1963 y 1976, se caracterizó por la fiebre petrolera: la Texas Petroleum Company fue impulsora de la colonización y la fundación de algunos municipios del bajo Putumayo. En ese entonces se construyeron los pueblos de La Dorada, La Hormiga y Orito. Este último se transformó en el centro colonizador, pues allí se construyó una pequeña refinería, lo cual le dio fuerza a Puerto Asís, que se convirtió en la capital comercial.

En el cuarto periodo, entre 1977 y 1987, se inició con el cultivo de coca que se expandió rápidamente. Las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) hicieron presencia en la región, donde crecieron paralelamente a los cultivos de coca. Posteriormente, los paramilitares de Gonzalo Rodríguez Gacha, conocidos como Masetos, se radicaron en el municipio de Puerto Asís, en la zona conocida como el Azul, y desde allí generaron una ola de violencia sin antecedentes en la región, contra la guerrilla de las Farc y la población civil.

A estos periodos pueden añadirse dos más: el de 1990-1999, caracterizado por el crecimiento y la consolidación de la economía cocalera y el narcotráfico, y del poder militar de las Farc. No obstante, esta organización económica y política se vio amenazada por el anuncio por parte del gobierno nacional de las fumigaciones de los cultivos de coca en el departamento del Putumayo,

que afectaban también los de pancoger, lo que desembocó en las protestas y marchas de campesinos *cocalleros* en 1996. En 1998, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ingresaron a Puerto Asís, y como preámbulo de lo que vendría, en enero de 1999 cometieron la masacre del Tigre, en la que asesinaron a veintiocho personas. Luego, el 7 de noviembre de ese mismo año, tuvo lugar la masacre del Placer, un preanuncio de la crueldad con la que iniciaban su lucha contra las Farc y el control del negocio del narcotráfico (Ramírez, 2012).

El otro periodo, entre 2000 y 2006, es uno de los más violentos en la historia del departamento. Entonces, la población se vio atrapada entre las fuerzas en conflicto, lo que generó una grave crisis humanitaria y la transformación de la organización social departamental. Uno de los cambios más graves fue el desplazamiento forzado: durante ese periodo, 129.346 personas fueron expulsadas y 68.963 fueron recibidas, principalmente en Puerto Asís y Mocoa.

Por otra parte, el Plan Colombia, que en el Putumayo empezó en el año 2000, junto con la ofensiva paramilitar y la respuesta militar de las Farc, cambiaron los órdenes sociales instaurados históricamente y transformaron los poderes y las relaciones locales en la disputa por corredores y proveedores de pasta de coca en el territorio. El 1 de marzo de 2006, los grupos paramilitares presentes en la zona se desmovilizaron, aun cuando son recurrentes los informes de la comunidad y de las organizaciones defensoras de derechos humanos que indican que en realidad solo pasaron a conformar nuevos grupos para el control del negocio del narcotráfico (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

El último periodo, 2006-2015, podría describirse como el de los intentos hechos por las instituciones estatales por reacomodarse y responder a la crisis humanitaria, por la confrontación militar y la reconfiguración de los actores armados, y por la aparición de nuevas estructuras asociadas a la criminalidad y al control del negocio de la coca y la cocaína. En este periodo, además, en el departamento del Putumayo se vive otra bonanza, la de las captadoras de dineros DMG y DRF, que empezó en 2004 y concluyó dramáticamente en 2008 (Gobernación del Putumayo, 2016: 20).

El ordenamiento territorial del Putumayo desde la óptica nacional, histórica y normativa: visiones encontradas

Teniendo en cuenta esta breve historia, es importante pasar ahora a ver cómo el departamento ha sido ordenado territorialmente de diferentes maneras. Así, empezaremos por señalar el ordenamiento desde la narrativa histórica y la normativa nacional. Luego, examinaremos cómo existe también ordenamiento cultural y geográfico. Tercero, analizaremos cómo la visión del conflicto armado ha configurado otra forma de ordenar el territorio. Finalmente, mostraremos cómo las bonanzas petroleras y cocaleras han producido otra narrativa del ordenamiento territorial del Putumayo.

El ordenamiento jurídico normativo del hoy departamento del Putumayo se ha desarrollado en el marco de las constituciones políticas de 1886 y 1991. Así, es posible considerar los siguientes periodos.

Primer periodo: el extractivismo, 1953-1974

Entre 1953 y 1957, como se dijo la comisaría del Putumayo fue anexada y separada del departamento de Nariño (Pérez Silva, 2009), dejando algunos vacíos en la interpretación de los límites entre las dos entidades territoriales, vacíos que no han sido clarificados todavía (véanse los mapas 7 y 8).

Debido a los resultados de la exploración de hidrocarburos desarrollada en la década de 1940, el gobierno nacional concedió en 1956 a la Texas Petroleum Company (Texaco) y a la Gulf Oil Company la llamada concesión Orito, con 199.704,7 hectáreas, en jurisdicción de los hoy departamentos de Nariño y Putumayo, con el propósito de incrementar la exploración y explotación de hidrocarburos. Esta concesión estuvo vigente hasta 1982, cuando Texaco le entregó a Ecopetrol los campos que operaba en el Putumayo.

En 1959 se expidió la ley 2a, para promover la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, para lo cual se conformaron siete reservas forestales, dos de las cuales tienen incidencia en el hoy departamento del Putumayo: la Central y la de la Amazonia, que tuvo una sustracción considerable en 1966 y fue objeto de una colonización especial por parte del Incora (Instituto Colombiano para la Reforma Agraria) en 1968, debido a los problemas de tierras que se presentaban en el interior del país.

En esa misma época se comenzó la ejecución del Proyecto Putumayo n° 1 en el valle de Sibundoy, incluyendo la construcción de un distrito de riego, para incorporar tierras al sistema productivo.

Esta misma ley 2a precisó que estas reservas debían ser ordenadas, proceso que solo se concretó mediante las resoluciones 1922 de 2013 y 1277 de 2014, por medio de las cuales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación y el ordenamiento de estas dos reservas forestales, lo que deja entrever que en el imaginario nacional los bosques no han sido considerados como un elemento importante para el desarrollo del país, de las regiones ni de las comunidades.

De igual manera, en este periodo se conformaron algunos resguardos y reservas indígenas, y en 1958 se expidió la primera ley sobre acción comunal, aun cuando en el Putumayo este tipo de organización comenzó a tomar forma al final de la década de 1960 e inicios de la de 1970.

Segundo periodo: de parques y reservas, 1975-1991

Este periodo inicia con la expedición del Código de recursos naturales y del medio ambiente por parte del Inderena (Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente) en diciembre de 1974, en el que se establecieron procedimientos para la conformación de parques nacionales, para la ordenación de cuencas hidrográficas, reservas forestales y la reglamentación y uso de las corrientes de agua, entre otros aspectos.

Hecho significativo de este periodo fue la protocolización del Tratado de cooperación amazónica, cuyos objetivos incluyen promover el desarrollo armónico de la Amazonia y la incorporación de sus territorios a las economías nacionales, para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y la conservación y utilización racional de sus recursos. Los países firmantes de este acuerdo

fueron Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela⁴.

En este periodo se crearon el Parque nacional natural la Paya (1984) y la Reserva forestal protectora de la cuenca alta del río Mocoa (1984). Con el concurso de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se formuló el Plan de ordenamiento y manejo de las cuencas de los ríos San Miguel y Putumayo y se conformó la Reserva especial minera de Mocoa para cobre y molibdeno. La Corporación Autónoma Regional del Putumayo (CAP) inició varios procesos de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos municipales (véase el mapa 11); asimismo, en 1989, con el municipio de Mocoa, formuló el Plan de ordenamiento urbano.

Como un ejercicio de ordenamiento, la ley 9a de 1989 establecía que los alcaldes debían identificar y actualizar las áreas de amenaza y riesgo en sus municipios. De igual manera, se expidió el decreto ley 919 de 1989, que dio origen a los comités locales de prevención y atención de desastres (Clopad).

Por otra parte, en 1986 se creó la Organización Zonal Indígena del Putumayo (Ozip), situación que fortaleció la defensa de los derechos de las comunidades indígenas y la formación de nuevos resguardos en diferentes sectores del departamento. Los movimientos sociales orientaron sus esfuerzos a ser beneficiarios de bienes y servicios públicos y a delinear los caminos hacia la municipaliza-

4 En 1995 el Tratado se fortaleció, con la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Económica, con sede en Brasil.

ción de varios territorios. Ese mismo año de 1986 se dio paso a la descentralización administrativa de los municipios del país.

Tercer periodo: reivindicación de derechos, 1991-2016

Tras la expedición de la Constitución política de 1991, el Congreso de la República y el gobierno nacional, con el concurso de varios ministerios y agencias, han expedido una gran cantidad de normas con incidencia en el ordenamiento territorial, pero con una lectura sectorial por las funciones de cada uno de ellos, generando confusión en su implementación por la sobreposición de diferentes figuras de ordenamiento: bloques petroleros con resguardos indígenas, parques naturales con resguardos indígenas, reservas forestales con parques naturales, entre otros. Esto genera conflictos de uso y, por ende, conflictos sociales, económicos y políticos.

Durante este periodo se incrementaron los cultivos con fines ilícitos; se reactivó la industria petrolera, a partir del año 2000; se agudizó el conflicto armado por el control territorial, con el minado en diferentes áreas del departamento; y se adelantaron labores de aspersión aérea para la erradicación de cultivos con fines ilícitos.

Todas estas situaciones tuvieron gran incidencia en la configuración y apropiación territorial del Putumayo y en la generación de conflictos que llevaron al desplazamiento de las víctimas a los centros poblados, afectando lo establecido en los planes de ordenamiento territorial (POT) para el componente urbano.

A pesar de las dificultades, y en el marco de la ley 388 de 1997, los municipios formularon y ajustaron sus planes de ordenamiento

territorial, ajustes que en su mayoría no contribuyeron a mejorar la calidad de vida, ya que las decisiones tomadas no guardaban relación con lo planificado en dichos planes. Actualmente, estos planes están en mora de ser actualizados⁵.

Y desde 1996 la autoridad ambiental y la Unidad de Parques han venido trabajando en el Sistema regional de áreas protegidas del Macizo Colombiano, dentro del cual se ha priorizado el Plan de manejo ambiental y social de la reserva forestal protectora de la cuenca alta del río Mocoa.

Asimismo, en los últimos años se crearon el Parque nacional natural serranía de los Churumbelos Auka-Wasi (2007), el Santuario de flora de plantas medicinales Ingi-Ande (2008), la Zona de reserva campesina la Perla Amazónica (2000) y varios resguardos indígenas (véase el mapa 2). También, se ordenaron algunas cuencas hidrográficas y varios ecosistemas de humedales (en el valle de Sibundoy y en el eje Puerto Vega-Teteyé), de páramos (Bordoncillo-Patascoy y Doña Juana-Cerro Juanoy), de áreas boscosas (San Juan, Orito y Mecaya-Sencella). Finalmente, las comunidades indígenas formularon planes integrales de vida y los afrodescendientes formularon su plan de desarrollo.

En este periodo también surgieron otros instrumentos, que incluyen numerosos planes, formulados desde el orden nacional hasta el comunitario, casi todos con grandes debilidades en su articulación.

5 Los POT deben ser renovados cada doce años, razón por la cual están actualmente en periodo de renovación. Es importante que el Putumayo aproveche la oportunidad para hacer un mejor ordenamiento territorial.

A lo largo de este periodo que empezara en 1991 se finalizó la apertura de la vía Mocoa-Pitalito y se pavimentaron otras vías nacionales: Mocoa-Villagarzón-Puerto Asís y Santana-Puente Internacional, y se continuó con la construcción de la variante Mocoa-San Francisco. De igual manera, el Putumayo se interconectó al sistema eléctrico nacional. Estos proyectos, con la reactivación petrolera ocurrida entre 2000 y 2014, han incidido en el desarrollo y ocupación territorial en varios sectores del departamento.

Debido a que la Constitución de 1991 se fundamenta en la democracia participativa, dio origen a la conformación de diferentes instancias de decisión y de participación en los ámbitos nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. Así, hay consejos territoriales de planeación, comisiones de ordenamiento territorial, consejos agropecuarios, comités de desarrollo rural, consejos de riesgos, entre otros, que en la mayoría de los casos actúan aisladamente y sin articularse de manera adecuada, debido a que su accionar es reactivo ante los hechos o situaciones que se presenten, lo que no permite fortalecer su gestión social y territorial para mejorar los niveles de calidad de vida en los municipios del Putumayo. Además, sus integrantes no conocen bien ni los planes de desarrollo del municipio o el plan desarrollo del departamento ni los planes de ordenamiento territorial, lo que garantizaría una toma adecuada de decisiones y de seguimiento y evaluación a estos instrumentos.

La Constitución de 1991 fortaleció también los derechos de las minorías étnicas. Así, los indígenas conformaron la Mesa regional amazónica (2005), que incluye varias asociaciones de autoridades indígenas tradicionales y otras de primer nivel. Por su parte, las comunidades negras conformaron algunos consejos comunita-

rios y varias asociaciones. Asimismo, los campesinos han fortalecido el proceso de las juntas de acción comunal, creando varias asociaciones comunales y una federación comunal con diferentes resultados en su gestión. La articulación de estas instancias comunitarias con las del orden institucional es débil, lo que no permite fortalecer la toma de decisiones frente al desarrollo y ordenamiento del territorio.

El alto, el medio y el bajo Putumayo y el ordenamiento territorial desde una perspectiva geográfica

El alto Putumayo: las altas montañas

De esta subregión (véase el mapa 10), que alcanza alturas hasta 3.800 metros sobre el nivel del mar, hacen parte cuatro municipios: Santiago, San Francisco, Colón y Sibundoy. Se caracteriza por la presencia mayoritaria indígena kamëntsa e inga, que desde finales del siglo diecinueve fueron objeto de una fuerte colonización católica por parte de los capuchinos, por medio de su misión, la cual en la primera mitad de siglo veinte se benefició de la adjudicación de tierras promovida por el estado⁶. La presión sobre

6 En la región hay una fuerte tensión entre indígenas y la iglesia católica. Los primeros reclaman sus derechos ancestrales sobre tierras adjudicadas a la iglesia durante la primera mitad del siglo veinte. El conflicto se remonta a ese entonces, cuando 76% de la adjudicación de tierras se concentró en el valle de Sibundoy y el piedemonte amazónico (municipios de Sibundoy, Colón y Mocoa). Esto debido a que el valle de Sibundoy fue donde se asentó la misión capuchina antes del siglo veinte (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

la tierra también proviene de medianos y grandes propietarios (mestizos la mayoría), que la usan para la ganadería y actividades agrícolas, especialmente el monocultivo de frijol. La explotación artesanal de la madera para carbón, la construcción de la nueva vía Mocoa-San Francisco y el anuncio del ingreso de empresas de explotación minero-energética han intensificado los debates y conflictos sobre el territorio y su preservación ambiental.

A diferencia de las demás, esta zona no fue impactada directamente por el conflicto armado. No obstante, por esta misma razón fue zona de tránsito y refugio para miles de personas desplazadas, víctimas de la confrontación armada que se desarrollaba en el bajo y medio Putumayo.

El medio Putumayo: el piedemonte y los colonos

Ubicado en el piedemonte amazónico (véase el mapa 10), está conformado por los municipios de Mocoa, Villagarzón y Puerto Guzmán. Mocoa es el centro político-administrativo del departamento, donde se concentra la oferta institucional del estado y sobre la cual gira la economía local.

A pesar de que esta subregión es considerada como “una subregión secundaria en la dinámica del conflicto armado reciente” (Vásquez et al., 2011: 190), podría definirse mejor como zona intermedia o mixta, ya que fue receptora de miles de desplazados (Mocoa) y, al mismo tiempo, fue sede territorial y centro de acciones de las Farc y los grupos paramilitares: Puerto Guzmán y Villagarzón, respectivamente. Desde el año 2000, Mocoa recibió gran parte de las víctimas provenientes del bajo Putumayo, quienes en 2016 constituyen casi el mismo número de la población resi-

dente: 33.952 desplazados recibidos (Registro Único de Víctimas, 2016) frente a 35.066 personas residentes (Dane, 2005). Este hecho desbordó las capacidades institucionales y la infraestructura local existente para su atención adecuada.

Los municipios de Villagarzón y Puerto Guzmán se diferencian de Mocoa por su economía predominantemente petrolera y dependiente de los cultivos de coca, pero también por su pobreza. Puerto Guzmán es el municipio con el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas en el departamento, 90% (Departamento Nacional de Planeación, 2011). En los dos, el territorio y gran parte de sus pobladores han sido gobernados mediante la lógica de los actores armados que ocuparon esos territorios⁷.

Villagarzón es sede del segundo aeropuerto del departamento, más en respuesta a la lógica militar que a las necesidades de movilidad y transporte de la población, siendo sede también de un puesto de control de la Policía Antinarcóticos, y hasta hace poco estuvo disponible para las operaciones militares en el marco del Plan Colombia. De allí partían las avionetas y los helicópteros durante los operativos de aspersión aérea a los cultivos de coca. El municipio es sede asimismo del batallón Domingo Rico, el más importante del Putumayo. Este centro urbano se caracteriza por ser la estrella y el paso obligado sobre la vía principal que conecta al bajo Putumayo con el medio y alto Putumayo.

7 Forma de expresar el orden en sentido vertical, autoritario, y la organización social (manuales de convivencia) que imponían la guerrilla, los grupos armados y la fuerza pública en estas pequeñas localidades.

Desde 2003, los grupos paramilitares se instalaron en el centro urbano de Villagarzón, debido a su ubicación estratégica para el comercio de pasta básica de coca que circulaba hacia y desde Puerto Guzmán y aquel proveniente del bajo Putumayo hacia Cali y el Pacífico. Tal como lo anunciaron las Autodefensas Unidas de Colombia, al definir como uno de sus propósitos centrales dominar los centros poblados ubicados en la vía central que conecta Puerto Asís con San Miguel y con Mocoa. En Villagarzón los paramilitares fueron grandes victimarios, atentando y aterrorizando a la población civil (Ramírez, 2012).

Puerto Guzmán, a su vez, se reconoce como área estratégica y de concentración histórica de un frente de las Farc, el frente 32, que ejerció fuertes controles militares y sociales sobre la población rural, en particular sobre su movilización interna, lo cual desembocó en situaciones de confinamiento grave de la población durante largos periodos de tiempo. Este municipio tiene relaciones comerciales y un fuerte flujo poblacional con el departamento del Caquetá y con la subregión de la baja Bota Caucana (municipio de Piamonte), con los que comparte similares condiciones geográficas, de aislamiento, necesidades básicas, de explotación petrolera y de fuerte presencia militar y dominio de las Farc.

El bajo Putumayo: la puerta de la Amazonia

Es la subregión más extensa del departamento y el centro del conflicto armado, los cultivos de coca y la extracción petrolera. Comprende la llanura amazónica con los municipios de Puerto Asís, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Caicedo, Orito y Puerto Leguízamo (véase el mapa 10). Puerto Leguízamo es considerado

como otra subregión, no solo por cuanto representa casi la mitad del territorio departamental, sino además por su distancia geográfica, dispersión y dificultades de comunicación con el resto del departamento. Coloquialmente se le denomina Puerto Lejisimo. Fundado en 1922 con el nombre de Caucayá, Puerto Leguízamo es conocido también como el municipio trifronterizo, porque comparte frontera con Ecuador, Perú y Brasil (véase el mapa 10). En él confluyen los ríos Putumayo y Caquetá por una vía de 22 km. Debido a su situación de aislamiento de los centros administrativos y comerciales del departamento de Putumayo, su economía depende de la de Caquetá, con el que tiene mayor cercanía y relación.

Puerto Leguízamo fue inicialmente una colonia penal (fundada en 1919), aun cuando antes ya era conocido por la explotación de la quina y el caucho. Entre 1932 y 1933 se convirtió en un punto estratégico en la guerra contra el Perú⁸, luego de lo cual se volvió la sede de la Fuerza Naval del Sur de la Armada Nacional.

De los 10.870 km² que constituyen su territorio, 4.220 hacen parte del Parque nacional natural la Paya, con humedales, pantanos, nacimientos de agua y varios ecosistemas que hacen única esta reserva ambiental en el país (véase el mapa 9).

De acuerdo con datos de la Alcaldía de Puerto Leguízamo (2016), ese año su población era de 22.986 habitantes, de los cuales 11.619 vivían en la cabecera municipal, mientras 11.367 lo hacían en las zonas rurales. Al menos 7.375 personas, 24% del total de la población, son indígenas de las etnias huitoto, coreguaje,

8 Que tuvo lugar entre el 1 de septiembre de 1932 y el 25 de mayo de 1933.

siona, kofán y kichwa, distribuidos en diecinueve cabildos y veinte resguardos. El resto son colonos, atraídos por la bonanza de las pieles, el comercio de animales en los años setenta y la coca en la década de los ochenta. En términos de violencia física, el municipio se vio menos afectado que el resto del Putumayo. Sin embargo, sus condiciones geográficas de selva y humedales y su ubicación geopolítica lo convirtieron en lugar estratégico para la economía ilegal, punto de refugio de las Farc y de narcotraficantes. Asimismo, el casco urbano, al igual que el de Mocoa, recibió un flujo considerable de población desplazada de otros municipios del departamento del Putumayo y del de Caquetá. En la actualidad hay cinco barrios de invasión con cerca de siete mil personas registradas⁹ como población desplazada (Registro Único de Víctimas, 2016), lo que puso en gran desventaja las capacidades locales de respuesta.

Los demás municipios, Puerto Asís, Orito, Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Caicedo tienen un contexto común: son las áreas de mayor concentración de cultivos de coca, de explotación minera y petrolera y, al mismo tiempo, áreas donde está la mayoría de resguardos indígenas. La única zona de reserva campesina de esta región, la Perla Amazónica, se ubica en el corredor conocido como Puerto Vega-Teteyé (Puerto Asís).

Esta subregión y sus centros poblados tienen origen en la explotación petrolera de los años sesenta por parte de la Texas Petroleum Company, a la que, como se dijo antes, se le hizo una

9 Lo que desbordó las proyecciones poblacionales del Censo 2005: 15.417 habitantes en 2016.

concesión para explotar 199.704,7 hectáreas durante treinta años, prorrogable diez años más (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015: 103). A partir de 1963 se descubrieron los pozos de petróleo de Orito, la Hormiga, Acaé y San Miguel (véase el mapa 4) que luego se convirtieron en centros de poblados para el abastecimiento, la administración y el control de la producción de petróleo (Flórez, 2009). La posterior crisis global del petróleo en los años setenta, unida a la quiebra de la agricultura tradicional, generaron las condiciones para el establecimiento de la economía de la coca a mediados de los años ochenta (Flórez, 2009).

El mayor porcentaje de colonos llegó entre 1978 y 1986, lo que concuerda con la expansión de los cultivos de coca. Según el Departamento Administrativo de Salud del Putumayo, en un lapso de diez años, de 1985 a 1995, la población se duplicó, al pasar de 119.815 a 245.563 habitantes. Para el año 2000, ella se estimaba en unas 300.000 personas. Este proceso de poblamiento en el bajo Putumayo tuvo consecuencias dramáticas, por la demanda de bienes y servicios y por los impactos ambientales, debido a la tala indiscriminada de la selva y al uso de químicos para el procesamiento de la coca¹⁰. Ese mismo año, el área usada para cultivos de coca en el Putumayo alcanzaban un registro histórico: 66.000 hectáreas, correspondientes a 36,4% del área total del departamento.

10 Tan solo entre 1983 y 1996 el Putumayo perdió 355.832 hectáreas de bosque, lo que equivale al 17,07% de la cobertura de bosque existente en 1983. Para el caso de los dos municipios objeto de estudio, la situación era realmente crítica: en el mismo lapso, el municipio de Valle del Guamuez perdió casi el 70% de la cobertura que tenía en 1983; similar situación de deforestación se registra en San Miguel, que perdió 44% de su cobertura de bosque (Vargas, 2003: 42).

El auge de los cultivos de la coca en los años ochenta incidió en el fortalecimiento militar y económico de las Farc, cuyos frentes se consolidaron en el bloque Sur. Esta combinación entre economía cocalera, narcotráfico y dinámicas de guerra fue el argumento principal para la implementación del Plan Colombia, que durante quince años concentró su estrategia militar y de erradicación forzada de la coca (fumigaciones áreas y manual) en estos municipios. La dinámica del narcotráfico, el control de zonas productoras, corredores fronterizos y centros de venta de pasta de coca, trajeron también la acción violenta de los grupos paramilitares, que a partir de 1999, con las masacres del Tigre y del Placer, al año siguiente, en el municipio de Valle del Guamuez, iniciaron una de las historias más crueles de violencia en el país. A partir de este momento, la historia del Putumayo cambió, la guerra, la coca y el Plan Colombia configuraron un nuevo territorio y sociedad.

Los actores armados y su narrativa del ordenamiento territorial del Putumayo

La historia del departamento está marcada por los órdenes sociales y territoriales impuestos por los diferentes grupos armados y la presencia del narcotráfico. Desde los años ochenta, el territorio y su población fueron organizados de acuerdo con la lógica de la economía ilegal de la coca y la presencia de las Farc, los grupos paramilitares y la fuerza pública.

Las Farc tienen presencia histórica en el Putumayo desde 1984, como resultado de la política de desdoblamiento de los frentes que tuvo lugar en el marco de la séptima Conferencia, realizada en 1982. El frente 32 entró entonces a ocupar el medio Putumayo, Puerto Guzmán, Villagarzón, Puerto Caicedo y parte de

Puerto Asís, mientras el 42 se ocupó del bajo Putumayo, en los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez y Orito. El frente 13 ocupó los límites del departamento con la baja Bota Caucana, en la vía al Huila. Según María Clemencia Ramírez (2012: 41), la vinculación definitiva de las Farc con el narcotráfico permitió a esa guerrilla ampliar la capacidad militar y atacar a la fuerza pública. El hecho más notorio es la toma a la base militar de las Delicias, en Puerto Leguízamo, el 30 de noviembre de 1996, que demostró el cambio de táctica de una lucha de guerrillas a una guerra frontal de combate abierto con la fuerza pública.

El poder militar de las Farc, sumado al control social y político de un territorio estratégico para el narcotráfico, deciden la entrada al Putumayo de las Autodefensas Unidas de Colombia. En la tercera Cumbre nacional del Movimiento de Autodefensas de Colombia, realizada el 17 de diciembre de 1996, se plantea el propósito de recuperar estas zonas en las que la guerrilla le arrebató el poder al estado, además de tener como objetivo principal tomar por la fuerza el control sobre el negocio del narcotráfico (Ramírez, 2012: 44). De esta manera, los paramilitares ingresaron al departamento (Puerto Asís) a finales de 1998, situándose inicialmente en los centros urbanos del bajo Putumayo, con acciones de terror abiertas. Por medio de crueles asesinatos selectivos y masacres brutales, se impusieron en los cascos urbanos. Allí ubicaron sus bases militares, desde donde controlaron toda la estrategia de control del bajo y medio Putumayo.

Las Farc, presionadas por el avance militar del Plan Colombia y la ofensiva militar de los grupos paramilitares, se replegaron estratégicamente hacia zonas rurales apartadas, ejerciendo aún mayor control a las poblaciones, que sufrieron periodos largos de confi-

namiento. A partir de 2012 iniciaron una contraofensiva con una estrategia triple: primero, eliminando a intermediarios del negocio del narcotráfico y asumiendo directamente la compra y venta de pasta básica; segundo, aumentando los reclutamientos; y tercero, sembrando minas en territorios con cultivos de coca para evitar su erradicación. Esto, junto con los manuales de convivencia expedidos en 2005 para regular los comportamientos sociales de las comunidades en sus áreas de influencia, hacía parte de su estrategia para reconstruir su control en estos territorios (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

Esta dinámica del conflicto armado, unida a las fumigaciones continuas, intensas e indiscriminadas, aisló los centros urbanos de las zonas rurales (los primeros bajo el dominio paramilitar y las segundas bajo el de las Farc) y desplazó internamente a la mitad de su población.

Las AUC se desmovilizaron en 2006, a lo que siguió, de acuerdo con la tendencia nacional, la creación de nuevos grupos emergentes, conocidos en la región como Águilas Negras y Rastrojos. En el ámbito local, según testimonios, sectores de las Farc y de los paramilitares establecieron algunas alianzas y acuerdos, especialmente sobre rutas estratégicas en la frontera. Emergieron asimismo otros grupos criminales como la Constru, organización de tercer nivel que funciona como “prestadora de servicios” a otras organizaciones ilegales de más alto nivel.

De esta forma, en los últimos años y durante los diálogos de paz, la comunidad ha vivido en medio de panfletos amenazantes sobre limpiezas sociales, que coinciden con el asesinato de jóvenes presuntamente drogadictos, acompañados de periodos de extorsión y amenazas que han generado una gran incertidumbre sobre

lo que podría suceder durante el posconflicto (Fundación Paz y Reconciliación, 2014: 13).

Las bonanzas petrolera y cocalera y el ordenamiento territorial

El departamento del Putumayo no ha podido superar los ciclos históricos de una economía basada en el petróleo y la coca. Como se dijo, el ciclo petrolero empezó en 1963 con la concesión a la Texas Petroleum Company, y al declive de la producción del petróleo en los años ochenta lo siguió el comienzo de los cultivos de coca, que empezaron su ciclo productivo en el bajo Putumayo en 1982, convirtiéndose en la opción económica de miles de campesinos hasta el año 2000, cuando empezó sus actividades antinarcóticos y contraiguerrilleras el Plan Colombia.

Las fumigaciones con glifosato y los niveles de confrontación armada y desplazamiento forzado de la población durante la primera mitad de la década del 2000 hicieron declinar la producción del cultivo, pasando de niveles históricos de 66.000 hectáreas en 2000 a 4.386 en 2004.

La militarización del territorio le permitió al estado proteger la industria petrolera, que inició su ascenso, favorecido además por los altos precios del crudo durante esta década (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015), proceso que continuó con reformas nacionales que incidieron en el territorio, como la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la decisión tomada por el gobierno nacional en 2011 de convertir al Putumayo en distrito minero-energético. Las solicitudes de títulos mineros en el departamento tuvieron su auge en 2006, aumentando exponencial-

mente, de 997 en 2005 a 4.711 ese año. En 2010 hubo 4.917 solicitudes (Fundación Paz y Reconciliación, 2014).

Durante este periodo, la fuerza pública se fortaleció, se agudizó la confrontación armada, aumentaron las violaciones a los derechos de la población y se recrudecieron los conflictos relacionados con daños ambientales. Todo lo cual llevó al incremento de la movilización social en contra de las petroleras y a favor del uso y la formalización de la tierra para los pequeños propietarios.

Los cultivos de coca, por su parte, después de mantener una tendencia hacia el declive desde 2004, volvieron a incrementar su área sembrada, llegando a cerca de 20.000 hectáreas en 2015 (Unodc, 2016: 20). Esto puede ser producto indirecto de los cambios en la política nacional, la suspensión de las fumigaciones aéreas, la crisis petrolera de este periodo y los recortes en los recursos de las regalías al departamento.

La configuración del territorio social y territorial a partir del petróleo y la coca ha generado conflictos que se encuentran en la base de las dificultades del ordenamiento territorial y social de estos territorios. En su libro *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en el Putumayo* (2015), el Centro Nacional de Memoria Histórica menciona los principales:

- ♦ Conflictos derivados de las dificultades que tienen los campesinos de legalizar sus tierras ubicadas en áreas de explotación petrolera, pues los títulos otorgan control sobre 5 kilómetros alrededor de las mismas. No obstante, conviene anotar que recientemente se expidió una ley que disminuye el área alrededor de los sitios de extracción de recursos naturales no

renovables, de 5 a 2,5 km. En la práctica, esto se traduce en extensos territorios en los municipios del bajo y medio Putumayo: 401.428 hectáreas, según Corpoamazonia (citado en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015: 154). Lo cual deja a los habitantes de las zonas rurales en una difícil situación de informalidad indefinida, pues no pueden acceder a créditos ni a proyectos estatales de desarrollo rural. Lo que los margina del desarrollo regional y condena a continuar en la ilegalidad de los cultivos de coca.

En contravía a esta situación, las empresas petroleras aumentaron significativamente su participación en el mercado formal de tierras. Entre 2005 y 2012, la Agencia Nacional de Hidrocarburos firmó treinta y cuatro nuevos contratos con empresas petroleras en el Putumayo, de los cuales veintisiete eran de exploración y explotación de hidrocarburos y veinticuatro con empresas privadas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015: 152)¹¹. Así, mientras los habitantes rurales buscan oportunidades de reorganizar sus territorios, el ordenamiento territorial de la ANH ya los tiene definidos en cincuenta y ocho áreas y bloques petroleros ubicados las cuencas Caguán (Putumayo) y valle superior del Magdalena. Cuarenta y ocho de estas áreas han sido asignadas a empresas petroleras en contratos de exploración, evaluación técnica y producción (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015: 153).

11 De todas las transacciones de tierras reportadas por estas empresas en los circuitos notariales en el Putumayo entre 1963 y 2013, el 62,2% correspondían al periodo 2004-2013. Transacciones por contratos de servidumbres petroleras, compraventa a particulares, más de la mitad efectuadas por empresas petroleras privadas.

- ♦ Conflictos por la restitución de tierras a las víctimas del conflicto. Las estrategias del estado sobre estos territorios se confrontan con la realidad petrolera. Así, por ejemplo, en el caso de los conflictos por la restitución, la institucionalidad encargada ha iniciado y enfocado su acción en territorios donde no hay presencia de empresas petroleras que generen este tipo de conflictos, dejando en el limbo a numerosas víctimas que esperan la reparación efectiva a sus derechos¹².
- ♦ Conflictos derivados de las tensiones sociales ante los impactos ambientales causados por la exploración y explotación petrolera. Desde 2013 se intensificó la protesta social en el departamento en contra de la intervención petrolera y la defensa del territorio y del medio ambiente. Comunidades campesinas, pueblos indígenas y afros son protagonistas de paros y movilizaciones en contra de las multinacionales petroleras y el gobierno nacional. Motivadas por la contaminación ambiental, la defensa de territorios ambientalmente estratégicos, la violación a la consulta previa, la violación a sus derechos, entre otros, las comunidades han confrontado cada vez con mayor fuerza al estado (Fundación Paz y Reconciliación, 2014). Algunos casos emblemáticos son El Salado de los Loros, en el bloque San Juan; el corredor

12 La Unidad de Restitución de Tierras (URT) registra que 4,52% de esas solicitudes correspondían al departamento del Putumayo (43.590 solicitudes en Colombia). Allí, el abandono forzado de tierras es mayor que el despojo. La existencia de esta tendencia se explica por los papeles que ha desempeñado la economía de la coca y las dinámicas del conflicto armado en la construcción territorial del departamento (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015: 23).

Puerto Vega-Teteyé; el resguardo kofán en San Miguel; y la población afro de Puerto Umbría, Adenecpu.

Como se dijo, la Constitución de 1991 y la normativa le han asignado competencias a diferentes actores e instancias para definir los usos del suelo de un mismo territorio. Entre esas instancias se destacan los municipios, las autoridades ambientales regionales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las comunidades indígenas, que pueden formular sus planes integrales de vida, y las comunidades campesinas, que pueden elaborar planes comunitarios y planes territoriales de desarrollo.

Teniendo en cuenta los niveles de pobreza y de bajo desarrollo en el Putumayo, se han conformado organizaciones para defender el territorio de las actividades mineras y petroleras y establecer estrategias para un desarrollo integral del departamento. Así pues, actualmente la Mesa regional de organizaciones sociales, campesinas, indígenas, afrodescendientes, sindicales, juveniles del departamento del Putumayo, Bota Cauca y Jardines de Su-cumbíos (Nariño), está adelantando la formulación del Plan de desarrollo integral andino amazónico (Pladia-2035), el cual va a incidir en los procesos de apropiación y de ordenamiento territorial. En el mismo sentido, la Asociación El Salado de los Loros viene trabajando en una propuesta de conformación de una figura de protección de su territorio. También, los pueblos indígenas están formulando los planes de salvaguarda. Estos instrumentos comunitarios deberán ser incorporados de la mejor forma en los planes formulados por las instituciones, para que tengan mayor legitimidad.

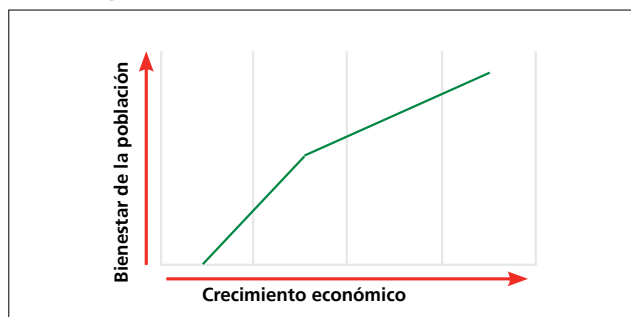
CAPÍTULO 2 DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

¿Qué es desarrollo?

Noción tradicional de desarrollo

Tradicionalmente, por desarrollo se entiende una serie de acciones, equipamientos y políticas públicas que buscan aumentar el bienestar de los habitantes de un territorio, bienestar que, por lo general, es entendido en términos económicos (figura 1). Por tanto, desarrollo se equipara con crecimiento económico y repartición de la riqueza, asumiendo que el crecimiento económico da como resultado el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un territorio (Escobar, 2007; Jenkis, 2012).

Figura 1. Noción tradicional de desarrollo



Sin embargo, asumir el crecimiento económico como el único medio para lograr calidad de vida no tiene en cuenta la correlación entre biodiversidad, cultura y bienestar.

La noción tradicional de desarrollo la presenta en su discurso de posesión en 1949 el presidente estadounidense Harry Truman (1945-1949; 1949-1953). En este, se declara imperativo modernizar aquellos países no industrializados, con el objetivo de sacarlos de la pobreza. De esta manera se crea la idea de que la industrialización de un país lo llevará hacia el crecimiento económico y, por tanto, a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Así, la noción tradicional de desarrollo estableció una división del mundo entre países con grandes industrias manufactureras y países con pequeñas industrias o formas tradicionales de producción. A los primeros se les llamó *desarrollados* y a los segundos *subdesarrollados* o en vías de desarrollo. Esto generó la idea de que algunos estaban más adelantados que otros (Escobar, 2007). Estas ideas de Truman no solo dividieron a los estados entre 'primer' y 'tercer mundo', sino que generaron también la idea de que los países 'desarrollados' debían ayudar a los otros a 'modernizarse', creándose así políticas asistencialistas e intervencionistas, que implicaban cambios radicales en las prácticas culturales en los países del 'tercer mundo'.

De esta forma se rompieron muchas de las prácticas culturales alrededor de la producción agrícola, minera e industrial de los países menos poderosos, remplazadas ahora con modelos eurocéntricos de producción como grandes extensiones de tierra usadas para monocultivos y minería a niveles nunca antes vistos. Menospreciando las prácticas locales y tradicionales, que muchas veces

se basaban en formas más sostenibles de relacionarse con la naturaleza (Escobar, 1991; Rahnema, 2006; Vargas-Mariño, 2016).

Por otro lado, las políticas desarrollistas, al ser generadas en los países ricos y puestas en práctica en los pobres, terminaron por generar unas altísimas tasas de dependencia, creando una asimetría de poder global.

A lo que se agrega que la noción de crecimiento como la única manera de desarrollo ha llevado a una alta tasa de destrucción del medio ambiente. El afán por producir más y más rápido ha derivado en el uso de prácticas tan destructivas con este que hoy nos enfrentamos a una crisis medioambiental planetaria.

El desarrollo en el siglo veintiuno

En las últimas cuatro décadas del siglo veinte, las ciencias naturales dieron cuenta de la impresionante huella que la actividad humana estaba dejando sobre el planeta¹³ (Martínez-Alier, 2002). El impacto del desarrollo y la industrialización cambiaron el clima de la Tierra, y se daba inicio a la quinta extinción en masa. Estábamos entrando a una nueva era geológica, llamada hoy antropoceno (Waters et al., 2016).

13 La huella de la actividad humana hace referencia a la cantidad de tierra, agua y aire que son necesarios para el sostenimiento de la especie humana. Esta tiene en cuenta tanto los recursos consumidos como los residuos, y cómo estos afectan el ecosistema. La huella puede medirse a variadas escalas, desde la personal, hasta la de poblaciones enteras (ciudades, pueblos, países, etcétera). Esta medición permite evaluar cómo diferentes formas y modos de vida impactan la capacidad planetaria, y local, de sostener la vida humana.

Al mismo tiempo, durante estas décadas en las ciencias sociales tuvo lugar un suceso de especial importancia: el giro cultural, que consiste en poner la cultura como centro del debate de estas ciencias, mostrando su importancia en la construcción de realidades sociales.

Finalmente, en las últimas dos décadas del siglo veinte emergió el fenómeno de la globalización, dando origen a un nuevo momento histórico para la humanidad. Este fenómeno se caracteriza por un aceleramiento en los desplazamientos humanos y la interconexión comunicativa del mundo por medio de las tecnologías de la información: televisión, internet, teléfonos, radio, etcétera. La globalización ha ido de la mano con el neoliberalismo, un discurso que promueve el rompimiento de barreras económicas entre los estados-nación¹⁴.

14 El neoliberalismo es una corriente filosófica y económica, que retoma elementos del liberalismo clásico y los aplica en sociedades contemporáneas. Sostiene que los estados deben achicarse y darle la oportunidad a los individuos de autoregular su accionar económico, social y político mediante el mecanismo del mercado. Esta corriente se origina en grupos de pensamiento como en la Sociedad Mon Pelerin (liderada, entre otros, por Friedrich Hayek y Karl Popper) o los "Chicago Boys" liderados por Milton Friedman (Harvey, 2005). Este último grupo aprovechó sus conexiones con la Pontificia Universidad Católica de Chile, y la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989) para hacer el primer experimento neoliberal estatal. Friedman denominó las políticas aplicadas como el "milagro chileno". Economistas neoliberales sostienen que estas políticas fueron las que, en últimas, tumbaron el régimen. Sin embargo, otros dicen que "el milagro" no solo se tradujo en un incremento de la desigualdad, sino que se hizo a costa de miles de vidas (Peter Winn, 2004).

Estos tres eventos tienen un gran impacto en el desarrollo. Por un lado, la globalización y el neoliberalismo reencauzaron el desarrollo de manera que este ya no solo se buscaba por medio de la industrialización de los países, sino también mediante el achicamiento del papel del estado como garante del bienestar de los ciudadanos, dejándole esta función al mercado. De esta forma, el desarrollo en el siglo veintiuno supone la desregularización de la economía, lo que ha empoderado a las grandes corporaciones y debilitado a la sociedad civil y al estado (Harvey, 2005), con un impacto particularmente fuerte en países 'en vías de desarrollo' como Colombia (Rahnema, 2006).

Los problemas generados por el modelo neoliberal de desarrollo han sido vastos y profundos. No solo fortalecen las lógicas destructivas generadas en el discurso tradicional del desarrollo, sino que han acentuado las asimetrías de poder. Lo cual se ha manifestado especialmente en áreas rurales del sur global, donde las multinacionales han tomado el control de la agricultura mediante el control del mercado de pesticidas y semillas, y en muchos casos

Por otro lado, globalización se refiere al proceso mediante el cual los intercambios económicos, sociales, culturales y poblacionales entre países se aceleran e incrementan, generando variadas y profundas interdependencias entre ellos. Algunos argumentan que la globalización es un proceso reciente, ligado al desarrollo de las tecnologías de la comunicación y del transporte (Castells, 2004; Hardt y Negri, 2001; Jones, 2010). Sin embargo, es importante reconocer que este proceso inicia con el establecimiento de colonias europeas en todo el mundo. Momento en el cual se empieza a formar las actuales relaciones de interdependencia que configuran el mundo y que adquieren su forma presente con la implementación del pensamiento neoliberal (Massey, 2005; Mignolo, 2005).

han adquirido grandes porciones de tierra. Lo que ha hecho que el campesino cultive productos que no puede consumir y deba comprar alimentos procesados en los centros de acopio, donde su precio ha aumentado significativamente, ampliando así la brecha entre ricos y pobres (Bush, 2007). Todo esto en medio de un crecimiento económico nunca antes visto por parte de los países más pobres (Chomsky, 2011; Harvey, 2005).

En cuanto al cambio climático, este ha tenido consecuencias devastadoras para la humanidad. Poblaciones y regiones enteras se han visto amenazadas por graves sequías o inundaciones, que han puesto en jaque la producción y el acceso a comida y agua potable (Khor, n. d.; Mulligan y Nadarajah, 2008; Waters et al., 2016).

El calentamiento del planeta ha generado brotes de pandemias difíciles de controlar, como el dengue o el zika. De igual manera, la destrucción de la biosfera ha tenido como consecuencia el aceleramiento de la quinta extinción en masa, que está destruyendo la grandísima biodiversidad planetaria. Lo cual a su vez pone en peligro la vida humana, en completa interdependencia con miles de especies amenazadas. Por ejemplo, muchos cultivos dependen de procesos de polinización llevados a cabo por especies de animales que están en peligro de extinción.

Se calcula que el Amazonas pierde el equivalente a ocho campos de fútbol diarios debido a la deforestación. Esto responde a la tala indiscriminada para extraer madera y crear pasturas para ganadería extensiva.

Asimismo, la minería arroja toneladas de metales pesados y sedimentos. Esto ha tenido como consecuencia la desaparición de cientos de especies de peces y amenaza con destruir el ecosistema amazónico (World Wildlife Fund for Nature, 2015).

Por otro lado, la homogeneización que supone la globalización neoliberal ha generado respuestas de los movimientos sociales y las ciencias sociales, que sostienen que la diversidad cultural del planeta debe ser prioritaria. Es decir, que la globalización no debería implicar la homogeneización de los valores y las prácticas, sino que, por el contrario, la diferencia debe ser celebrada. Es importante reconocer que todos somos diferentes, pero que, al mismo tiempo, todos tenemos los mismos derechos.

Aún más, movimientos sociales como La Vía Campesina dicen que las respuestas locales son soluciones a los problemas globales¹⁵. Los conocimientos y las prácticas locales sirven de base para

15 La Vía Campesina es un movimiento campesino, originado en América latina, derivado de los movimientos de los sin tierra. Este movimiento es global y en él participan organizaciones de campesinos de varios lugares del mundo, desde Brasil hasta India, desde Argentina hasta Burkina Faso o desde Colombia hasta Tailandia. El movimiento propone alternativas al desarrollo y al crecimiento económico, resaltando que las economías campesinas no deben ajustarse necesariamente a las lógicas competitivas

superar las nociones tradicionales y neoliberales de desarrollo (La Via Campesina, 2011). Dichos conocimientos y prácticas podrían guiar hacia una mejor conservación y uso de los recursos naturales y hacia nuevas definiciones de bienestar.

Estas críticas han generado discursos acerca del desarrollo que es necesario traer a colación para entender cómo se da el debate al respecto en el siglo veintiuno.

El desarrollo sostenible

No existe vida sin un planeta y un medio ambiente en donde esta pueda desarrollarse. Por este motivo, el discurso del desarrollo ha virado hacia lo que se denomina desarrollo sostenible, el cual plantea que el crecimiento económico y la modernización de los estados deben suceder de manera sostenible en el tiempo. Es de-

del mercado. En ese sentido, el decrecimiento es una opción válida, en donde la calidad de vida no se mide en capacidad de consumo. Por el contrario, se mide en la capacidad de una comunidad para autodeterminar su destino, es decir una democracia amplia, inclusiva y directa, en la cual el nivel comunitario tenga más fuerza que los niveles federales o nacionales; la seguridad y soberanía alimentaria y la capacidad del campesino para producir primero comida para su comunidad y luego sí para la venta; el derecho a la propiedad de la tierra, en oposición a los grandes latifundios y la especulación que ha permitido a las multinacionales apoderarse de grandes extensiones de tierra fértil alrededor del mundo; la propiedad comunitaria del conocimiento local, en oposición a las patentes de multinacionales; y la dignidad de una identidad campesina que reclama el reconocimiento de la diversidad al mismo tiempo que promueve la igualdad de los derechos y las oportunidades.

cir, que el crecimiento económico debe asegurar la conservación de la diversidad biológica del planeta y el acceso a recursos naturales para las futuras generaciones. En este punto, existen diversos discursos sobre desarrollo sostenible, los cuales podrían ser agrupados en tres grandes vertientes: desarrollo sostenible débil, desarrollo sostenible fuerte y desarrollo inclusivo, los que se resumen a continuación (López Pardo, 2012; Luffiego García, 2000).

Desarrollo sostenible débil

Incluye, como parte de las políticas del desarrollo sostenible y la economía verde, el valor monetariamente la diversidad biológica y el servicio que presta a la humanidad en términos de, por ejemplo, reabsorción de las emisiones de CO₂. Se busca así que ecosistemas como el amazónico tengan mayor valor conservados que explotados.

El desarrollo sostenible débil también está muy fundamentado en la idea de que la tecnología puede llevarnos a niveles de ecoeficiencia tan altos que podremos mantener el estilo de vida que llevamos sin que este implique una destrucción de la biosfera terrestre. De esta manera, el desarrollo sostenible débil hace énfasis en la innovación tecnológica como medio para resolver los problemas medioambientales a los que nos enfrentamos a escala global.

Por esta razón, se da una gran importancia al sector privado, en el que se desarrollan la innovación tecnológica y, por tanto, las soluciones (López Pardo, 2012; Luffiego García, 2000; Martínez-Alier, 2002). Sin embargo, este énfasis ha derivado en lo que se denomina *green washing*, es decir la práctica de disfrazar de ecológico o sostenible ciertos productos para aumentar su venta.

El bio combustible y su *green washing*

Ecopetrol y otras empresas productoras de hidrocarburos han adelantado grandes campañas publicitarias para promover combustibles como el etanol, hechos a base de plantas como la palma africana. El argumento es que este combustible es renovable y tiene una menor huella de CO₂, pues está hecho de plantas. Por eso, en Colombia le llaman biodiésel, palabra que al contener el prefijo bio puede ser presentada como ecológica más fácilmente.

Sin embargo, este *bio*combustible ha generado una gran deforestación de bosques nativos, que amenazan la biodiversidad planetaria. En Colombia, por ejemplo, los cultivos de palma han contribuido a que la existencia del jaguar sea amenazada.

Adicionalmente, las grandes extensiones de monocultivos necesarias para la producción de estos combustibles acidifican el suelo fértil, convirtiéndolo en uno no apto para cultivos.

Por último, se desaprovechan suelos que podrían ser utilizados para cultivos de alimentos, amenazando la seguridad alimentaria de las regiones en donde estos cultivos son prioritarios.

A pesar de que este es un buen comienzo, la economía verde y el desarrollo sostenible débil no logran solucionar los problemas sociales. Pues aún asumen que, a mayor crecimiento económico, mayor es la calidad de vida de las personas. Lo que es más, no han logrado debilitar el gran poder que ejercen las grandes corporaciones sobre poblaciones vulnerables, que siguen siendo explotadas de maneras impresionantes y cuyas prácticas culturales siguen siendo amenazadas por la homogeneización del afán por modernizarse. Esto sin contar con que al no cambiar las

lógicas extractivistas y de consumo, no han logrado un cambio real hacia la sostenibilidad del planeta (Jenkis, 2012; Martínez-Alier, 2002).

Desarrollo sostenible fuerte

A diferencia del desarrollo sostenible débil, el fuerte no busca medir la naturaleza en términos económicos, sino que la considera un patrimonio inalienable de la humanidad (Gudynas, 2000). Esta vertiente considera además que la tecnología por sí sola no es capaz de producir las transformaciones necesarias para resolver los problemas medioambientales a los que nos enfrentamos en el planeta. Por tanto, es crítica de dejar en manos del mercado las soluciones requeridas para solventar la crisis climática.

El desarrollo sostenible fuerte, siendo crítico de las políticas económicas neoliberales, sostiene que es necesario fortalecer las instituciones mediante leyes que logren forjar una rendición de cuentas mejor y más profunda sobre las prácticas de responsabilidad social de las empresas (Gudynas, 2000).

Para el desarrollo sostenible fuerte es importante también cambiar las prácticas planetarias extractivas y de consumo. Por tanto, exige un cambio cultural y conceptual acerca de lo que significa el bienestar: este último ya no se define solo como crecimiento económico. Incluye tener en cuenta las relaciones sociales con la naturaleza y la biodiversidad como patrimonio.

Estos cambios en el discurso son de gran importancia en la coyuntura ecológica actual. Sin embargo, el desarrollo sostenible fuerte sigue siendo construido desde arriba, dando preponderancia a las voces de la academia sobre las locales. Lo cual ha significado una debilidad para que esta vertiente se imponga. Empero, la

mayor dificultad que ha encontrado es que, al entrar en conflicto con grandes intereses económicos, no ha logrado tener una gran respuesta estatal (Martínez-Alier, 2002).

El desarrollo sostenible inclusivo

La globalización ha generado oportunidades también para quienes se oponen a los modelos neoliberales de desarrollo. Movimientos sociales como La Vía Campesina, citado antes, han logrado integrar un abanico de pluralidad. Múltiples y diversos movimientos sociales rurales se han unido para de-construir o analizar críticamente, el desarrollo y proponer alternativas a este¹⁶. Estos movimientos sostienen que existen innumerables formas de conocer el mundo, y, por tanto, múltiples formas de definir calidad de vida (La Vía Campesina, 2011).

Por esto, es crucial tener en cuenta los conocimientos locales como una manera de generar empoderamiento que pueda ser traducido en calidad de vida. De esta manera, es importante tener en cuenta los problemas técnicos y científicos, pero además es necesario que las comunidades locales puedan decidir lo que entienden por desarrollo, calidad de vida, y sus relaciones con los territorios que habitan a lo largo y ancho del planeta. El desarrollo no debe reducirse al afán por modernizar, debe transformarse de modo que los

16 De-construir quiere decir analizar de manera crítica una situación, concepto o lugar. Para de-construir es necesario desvelar los presupuestos, las ideas y la historia desde la que nace y se construye la situación, el concepto o el lugar. Esto es importante para entender los sesgos y prejuicios que existen en lo que se analiza.

conocimientos locales se conviertan en generadores de bienestar (Hancock, 2001; Pieterse, 1998; Rahnema, 2006).

Por tanto, el desarrollo inclusivo tiene un enfoque comunitario para dar solución a los problemas ecológicos, para él no es suficiente con fortalecer el estado y las instituciones. Por el contrario, el cambio cultural en las prácticas extractivas y de consumo se generan desde abajo, es decir desde las prácticas locales y cotidianas que se viven en las comunidades.

Sin embargo, esta vertiente ha fallado en entablar diálogos con el desarrollo sostenible fuerte, posición con la que comparten objetivos y metas y en la que podrían encontrar un gran aliado. Asimismo, y debido a la forma en la que se ha configurado la globalización neoliberal, muchas veces carece de la fuerza necesaria para generar cambios planetarios significativos.

El diálogo entre el desarrollo sostenible fuerte y el inclusivo

Estos últimos dos discursos sobre el desarrollo sostenible, el fuerte y el inclusivo, coinciden en numerosos aspectos. Un diálogo entre los dos podría generar una vertiente de desarrollo que tenga fuerzas reales de combatir los problemas medioambientales y sociales que son consecuencia del discurso tradicional del desarrollo y que el desarrollo sostenible débil no puede solucionar.

Por un lado, ambos están de acuerdo en que el cambio debe ser cultural y que el crecimiento económico no puede ser el indicador principal de bienestar. Asimismo, en que las prácticas de consumo y de extracción deben cambiar. Tener dos carros, cambiar de celu-

lar cada año, consumir alimentos importados que le dan la vuelta al mundo, comprar ropa producida en maquilas, usar empaques desechables, desconectar el campo de la ciudad y otras prácticas que tienen un gran impacto ambiental y social no pueden ser más sinónimo de estatus, riqueza o bienestar.

Por el contrario, si bien es cierto que existen innovaciones tecnológicas que pueden generar cambios, las soluciones están en el pensar regionalmente las interconexiones entre el campo y la ciudad, en fortalecer las voces de las comunidades y las instituciones estatales que hacen rendición de cuentas ecológica y social, y en entablar diálogos entre los conocimientos locales y los académicos. Existen algunas aproximaciones, incluso desde la economía, para conciliar estas dos vertientes. Estas incluyen dentro del desarrollo sostenible fuerte la historicidad y las relaciones que tienen las comunidades con sus territorios como factores importantes para generar sostenibilidad (Hancock, 2001).

¿Qué es ordenamiento territorial?

Teniendo en cuenta los conceptos de desarrollo expuestos, es importante pensar el ordenamiento territorial como una herramienta que permita llevar a las regiones hacia un desarrollo sostenible fuerte e inclusivo. En este sentido, ordenar el territorio se convierte en una posibilidad de hacer planes a largo y mediano plazo que desarrollen las capacidades de la región y le permitan alcanzar niveles óptimos de calidad de vida, preservando el ecosistema, la biodiversidad y las prácticas culturales para generaciones futuras¹⁷.

17 El Putumayo tiene, en la renovación de los POT, una oportunidad única.

Para entender cómo el ordenamiento territorial es una herramienta para generar desarrollo, es necesario entender qué se entiende por territorio. Debido a que este es un término que hace referencias a delimitaciones espaciales, es menester comprender primero qué es espacio.

¿Qué se entiende por espacio y territorio?

Espacio es, entre muchos otros asuntos, una dimensión, junto con el tiempo, sobre la que transita todo cuanto existe. Toda existencia se desarrolla sobre un lugar. Todo cuanto somos y cuanto existe es y está en un espacio. Por eso, definir el espacio es, de alguna manera, definir la existencia misma.

Es común pensar el espacio como la superficie sobre la que transita la existencia y, por tanto, la historia. Por ejemplo, un lote sobre el cual se construye una casa podría ser visto como una superficie sobre la que transita la historia de la familia que la habita. De esta manera, el espacio se plantea como una dimensión inerte y controlable. Distinto al tiempo, que se asume se mueve a su propio ritmo, sin que lo podamos cambiar.

Sin embargo, el espacio es mucho más que una superficie que puede ser puesta en mapas. Esa superficie sobre la que transitamos podría ser definida como paisaje, y espacio es mucho más que eso. El espacio está constituido por conexiones entre distintas trayectorias históricas. En otras palabras, espacio son conexiones (Massey, 2005).

Pensemos el ejemplo del lote donde se construye una casa. En este sentido, antes de la construcción de la casa, estaba cons-

tituido por las conexiones que tenían la trayectoria histórica del suelo, el cual tiene una trayectoria histórica ligada a procesos geológicos. Antes de la construcción, en este suelo estaba creciendo una yerba que tenía su propia trayectoria. Las semillas de la yerba llegaron a este suelo viajando por medio de insectos y del viento. Los insectos y el viento tenían también una trayectoria histórica. Con su corriente, el viento recorrió diversos lugares conectándose con muchas otras trayectorias.

Cuando la casa se construye, estas trayectorias históricas se conectan con unas nuevas. El ladrillo, por ejemplo, se produjo a kilómetros de distancia y fue hecho con base en minerales extraídos de alguna montaña. El hierro, primero fue una roca que mediante diversos procesos se transformó en varillas y láminas. Quienes construyen la casa han aprendido cómo hacerlo durante el trasegar de sus vidas.

Como podemos ver, las conexiones entre todas estas trayectorias históricas se dan en el espacio. Pensar el espacio así es importante para entender que todo cuanto existe está interconectado. De manera que las acciones que desarrollamos sobre un lugar tienen consecuencias en todas partes. Por tanto, acciones como la minería a gran escala no solo afectan el lugar inmediato, sino que tienen repercusiones planetarias. Así, por ejemplo, los residuos de minería, principalmente los de minerales pesados, que son arrojados a un río, no solo contaminan el lugar inmediato en el que se depositan: viajan río abajo hasta que este desemboca en el mar, y afectan la nutrición de peces que son capturados por poblaciones costeras y consumidos en centros urbanos alrededor del mundo. Como vemos, lo que se hace localmente siempre tiene repercusiones globales, aun cuando no las percibamos.

Concebir el espacio así nos permite ver también que este nunca es algo completo o inmóvil. Por el contrario, es algo que cambia constantemente. Por tanto, el ordenamiento territorial es algo que debe planificarse con mucho cuidado, teniendo en cuenta todas las interconexiones y cómo pueden afectar a las comunidades y los ecosistemas que habitan allí.

Las interconexiones con el espacio no son solo materiales. También son semánticas y culturales, es decir de lenguaje, costumbres y pensamiento. Así, las formas en que pensamos un espacio también están interconectadas, modificando lo que este es. Así, por ejemplo, cuando un barrio donde coexistían diferentes formas de violencia y era considerado un lugar de miedo es resignificado como un lugar donde se busca la paz y se generan diálogos, deja de ser un lugar de miedo para convertirse en uno de esperanza y reconciliación.

Pero el espacio no solo es resignificado por las diferentes conexiones de significado que se le atribuyen: modifica también las trayectorias históricas que se conectan con él. En el ejemplo del barrio transformado, en el nuevo barrio cambian las maneras en que sus habitantes solucionan los conflictos y se puede convertir en un ejemplo para otros lugares que pueden seguir sus pasos. Las nuevas generaciones que crecen con esta nueva concepción del barrio ya no lo conocerán como un lugar de miedo y podrán apropiarse mejor de su territorio. En este sentido, las personas construyen el espacio, pero este también construye a los individuos (Dovey, 2010).

Esto es importante para el ordenamiento territorial porque permite entender que el espacio es un producto cultural, de las rela-

ciones entre los actores que influyen en él y las concepciones que sobre él tienen. A su vez, el ordenamiento territorial establece cómo las personas, las empresas y las instituciones se relacionan con un territorio. Pero si espacio son conexiones y estas tienen efecto global, ¿qué es entonces un territorio? ¿En dónde empieza y dónde termina?

El territorio, por su parte, puede ser visto como un lugar donde hay una densidad altísima de conexiones materiales y culturales, densidad estable temporalmente, lo que la lleva a determinar unos límites, a permitir cierto tipo de conexiones y no otras (Dovey, 2010). Por ejemplo, la creación de un municipio implica la creación de conexiones de tipo jurisdiccional, que definen quiénes son las autoridades y las comunidades que se conectan con este territorio. Es por esto que un alcalde gobierna solo un municipio y no otro. La conexión que este tiene como gobernante de un lugar solo es posible en ese lugar, y otros territorios rechazan ese tipo de conexión con esa misma persona.

Debido a que los territorios son lugares de alta densidad de conexiones, pueden cambiar. Sus límites pueden extenderse para incluir otras conexiones o pueden reducirse para excluir algunas ya existentes (Dovey, 2010). Cuando el Putumayo pasó de ser una intendencia a un departamento, el territorio excluyó las conexiones que tenía con el gobierno nacional como el regente directo del territorio, e incluyó conexiones que antes no existían con instituciones locales y regionales que ahora lo gobiernan.

Esto es importante para el ordenamiento territorial porque permite entender que los territorios están en constante cambio. Entonces, el ordenamiento puede convertirse en una herramienta que

orienta al territorio a conectarse con cierto tipo de actores, instituciones y prácticas, de maneras particulares. Así como también a desconectarse de relaciones poco beneficiosas con los diferentes actores que lo configuran.

Definiendo ordenamiento territorial

Una vez explicados los conceptos de espacio y territorio, es importante dejar en claro qué es ordenamiento territorial. En Colombia, el ordenamiento territorial está reglamentado mediante los POT (planes de ordenamiento territorial), los EOT (esquemas de ordenamiento territorial), los PBOT (plan básico de ordenamiento territorial) y, más recientemente, los POD (planes de ordenamiento departamental). Todos los cuales son instrumentos expedidos e implementados por los gobiernos locales, es decir, por los municipios, los departamentos y los distritos especiales, para reglamentar el uso ordenado del territorio.

Los POT definen cómo se va a usar el territorio durante doce años y definen metas acerca de cómo va a ser transformado espacialmente durante ese periodo de tiempo. En este sentido, definen las zonas de protección ambiental, las zonas que van a ser usadas para producción industrial manufacturera, agrícola, pecuaria o minera. Definen también perímetros urbanos y zonas de expansión urbana, así como las metas del municipio respecto de asuntos como zonas verdes, espacio público y movilidad.

Debido a que la reglamentación hecha por estos instrumentos tiene una vigencia de doce años, la ordenación y los cambios propuestos tienen impactos a mediano y largo plazo. Por este motivo, la ley 388 de 1997 establece el proceso que deben seguir

las formulaciones de estos planes. En este sentido, como primera medida, deben hacer un diagnóstico de la situación del territorio: lo primero es entonces identificar las potencialidades, los conflictos y los problemas que lo afectan en sus distintas áreas.

Teniendo en cuenta que cada territorio está constituido también por las relaciones de las personas con el mismo, en este paso es necesario identificar los actores que habitan o tienen intereses sobre el territorio, sopesando las relaciones de poder entre ellos.

Comunidades, instituciones públicas y políticas, políticos y empresas, entre otros, deben ser parte del estudio sobre los actores, estudio necesario además para identificar las asimetrías de poder y los intereses respecto de ese territorio. Lo cual es importante porque todos estos actores deben participar en la elaboración del plan de ordenamiento territorial y debido a las asimetrías de poder existentes algunos tienen mayor capacidad que otros de incluir su agenda. Un POT verdaderamente participativo disminuye estas asimetrías y asegura una participación igualitaria de todos los interesados.

Es importante saber igualmente que la ejecución de un plan de ordenamiento territorial tiene varias etapas, siendo las más importantes las de alistamiento, diagnóstico y formulación. En la de alistamiento se deben identificar y convocar los actores, y crear mecanismos de participación que minimicen las asimetrías de poder y aseguren una participación amplia e incidente.

En la etapa de diagnóstico es necesario identificar los principales conflictos, los problemas y las potencialidades del territorio, esto mediante diálogos participativos entre el estado y sus instituciones, las comunidades y organizaciones sociales y políticas,

el sector privado y la academia. El diagnóstico debe materializarse en un documento llamado “Memoria participativa” y en una cartografía del territorio lo suficientemente clara y explícita para que cualquiera pueda localizar lo identificado por el diagnóstico. Debido a que los territorios están interconectados, lo ideal es que el diagnóstico incluya la interrelación del municipio con sus vecinos.

Finalmente, la etapa de formulación debe tener en cuenta lo identificado en el diagnóstico para proponer, por medio de otro diálogo entre los actores, un plan que ordene el territorio de modo que se solucionen los problemas identificados, se minimicen los conflictos y se aprovechen las potencialidades, fomentando el desarrollo sostenible e inclusivo del territorio y sus habitantes. Esta formulación también debe ser hecha en cartografía, y debe contener indicadores claros para hacer seguimiento al cumplimiento del plan. Por ejemplo, si en el diagnóstico se identifica un déficit de espacio público y en la formulación se propone aumentarlo, es necesario que las metas cuantitativas y cualitativas de cómo aumentar el espacio público sean claras y verificables.

Hasta ahora ha sido poco común que la formulación de un POT incluya la creación de un instrumento que le dé seguimiento al cumplimiento del plan. Pero debido a la gran importancia y duración de estos planes, es necesario promover la creación de este instrumento. Lo ideal es que el municipio cree una oficina encargada de compilar la información necesaria, cartográfica y de indicadores, para que mientras se desarrolla se sepa en qué va y qué medidas se deben tomar para su cumplimiento.

Relaciones entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

Si ordenar el territorio permite excluir conexiones con prácticas poco beneficiosas e incluir unas que lleven a mejorar la vida de sus habitantes, este tiene mucho que ver con el desarrollo. Para excluir las prácticas nocivas, el ordenamiento define los distintos usos que se le puede dar al suelo en los lugares pertenecientes a un territorio.

De esta manera, cuando un área es designada como área de protección ambiental, logra jurídicamente ser excluida de las prácticas extractivas que amenazan la biodiversidad del lugar y fomenta la conexión con prácticas beneficiosas para el medio ambiente. Si otro lugar de este territorio es declarado como zona de desarrollo agrícola, allí preponderarán las conexiones con prácticas de explotación agrícola. Si estas prácticas están ligadas al desarrollo sostenible fuerte e inclusivo, es posible que aumenten la capacidad del territorio de generar seguridad y soberanía alimentaria y económica, sin necesidad de afectar de manera fuerte el ecosistema. Así, esta área de explotación agrícola será una herramienta para el desarrollo.

Asimismo, si el ordenamiento tiene en cuenta que los lugares y espacios están interconectados, será capaz de crear una designación de usos de suelo que tenga en cuenta la relación de los unos con los otros, y cómo entre todos configuran jurídicamente lo que es un territorio. Esto permite tener en cuenta cómo esta distribución está conectada con la calidad de vida y cómo puede crear formas diferentes de conectarse con el territorio.

Por ejemplo, designar un área de protección que al mismo tiempo sea de uso turístico puede traer beneficios económicos, pero puede cambiar también las dinámicas mediante las que los habitantes de un territorio se relacionan con el mismo. Podría pasar entonces que se convirtiera en un generador de empleo, pero si está alejado de los centros poblados y asentamientos humanos aumentará el tránsito de personas hacia esta área. Si el ordenamiento territorial no tiene en cuenta este aumento del tránsito, los habitantes y los trabajadores de este polo de trabajo enfrentarán dificultades de transporte que impactarán su calidad de vida. Si no hay buenas vías, el transporte será lento, lo que aumentará el combustible necesario para los desplazamientos y las emisiones de CO₂ que producen los vehículos.

Si las reglas del ordenamiento no son claras, también podrían generarse asentamientos humanos o actividades industriales cerca del área protegida, que pueden afectar gravemente el ecosistema protegido. Si, por el contrario, el ordenamiento se hace teniendo en cuenta esta racionalidad, es posible definir vías y medios de transporte con bajo impacto sobre la vida y el ecosistema, y permitir prácticas industriales, artesanales y de otro tipo, y la construcción de viviendas que no afecten el área protegida.

En este sentido, el ordenamiento territorial permite a los actores presentes fomentar prácticas que lleven a la justicia ambiental, al impedir que el suelo se use de una manera determinada y promover su uso de otras, llevando a que los participantes piensen los territorios de manera sostenible, lo que a su vez genera relaciones éticas y justas con este y sus habitantes.

No obstante, debido a que los territorios están interconectados los unos con los otros, la planeación territorial municipal por sí

sola no es capaz de promover cambios hacia el desarrollo sostenible fuerte e inclusivo. De nada sirve que un municipio declare un área de protección ambiental si el vecino designa el área circundante como zona de explotación minera. Es poco fructífero que un municipio declare áreas de expansión urbana si estas colindan con una jurisdicción que ha designado el área limítrofe como área para la industria pesada o la agricultura.

Los usos dados al suelo están interconectados y se afectan los unos a los otros. De ahí la importancia de la articulación regional en la ordenación territorial.

El ordenamiento territorial no puede ser entonces solo un fraccionamiento del suelo que lo convierta en una colcha de retazos. Por el contrario, debe ser holístico¹⁸, integral, intercultural e interdisciplinario, debe ser un diálogo de distintos saberes y lógicas, teniendo en cuenta las conexiones humanas y culturales, ecológicas y económicas entre las distintas áreas. De esta forma se pueden lograr la inclusión social, la democracia participativa y la sostenibilidad de una región y un territorio.

18 Es decir, que todo el territorio sea mucho más que la suma de sus partes.

CAPÍTULO 3

RAZONES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y RURAL EN EL PUTUMAYO¹⁹

1 Las regiones prósperas tienen un marco de referencia colectivo para el desarrollo sostenible fuerte e inclusivo.

Transformar las condiciones para mejorar la calidad de vida, la prosperidad y la equidad requiere de grandes esfuerzos y no es algo espontáneo. Las regiones prósperas tienen una visión, construida colectivamente, y una planificación que se sigue de manera ordenada dentro de marcos para el desarrollo sostenible. Un marco para el desarrollo sostenible consiste en anticiparse a las necesidades, coordinar esfuerzos y encontrar el camino hacia los objetivos comunes.

En este sentido, para transformar la región se requiere un gran esfuerzo colectivo, de manera que se generen políticas de desarrollo sostenible e inclusivo, que lleven a mejorar la calidad de vida

19 Los seis primeros puntos han sido adaptados de ONU Habitat, 2014.

y a reducir las inequidades. Las comunidades, las instituciones y otros sectores deben ponerse de acuerdo para construir una visión compartida de lo que es la región y hacia donde esta debe avanzar. Si esta visión no se elabora colectivamente no es inclusiva, y, por tanto, no será capaz de coordinar esfuerzos, priorizar acciones y encontrar el camino hacia los objetivos regionales.

Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta que los territorios están interconectados, una visión colectiva de la región permite que los que la componen puedan actuar conjuntamente, teniendo en cuenta su interconectividad. Tenerla en cuenta les permite contar con información holística y compleja sobre la geografía, la historia y la cultura local. Esto los habilita para estar preparados para los retos que vienen en el futuro y gestionar los riesgos de manera colectiva y coordinada, lo que les pone en una posición de ventaja.

2 El ordenamiento territorial ayuda a las comunidades y dirigentes a lograr un impacto, paso a paso.

Dada la magnitud de los desafíos que enfrentan las regiones y los municipios en el contexto de la globalización y el cambio climático, es poco probable que todas las mejoras deseadas ocurran inmediatamente. Las regiones exitosas generan impulso mediante el desarrollo de proyectos que estén alineados con la visión colectiva de territorio. El planeamiento ayuda a priorizar los problemas y a atenderlos de acuerdo con los recursos disponibles, garantizando así que las iniciativas no sean redundantes o vayan en direcciones diferentes.

Esto es especialmente importante en un territorio tan diverso como el Putumayo, que solo puede administrarse desde la plu-

ralidad. La autonomía de cada una de las regiones que lo constituyen debe reforzarse sin perder sus interrelaciones, para que sus habitantes le otorguen legitimidad. Clemente Forero (2000) plantea siete puntos para aumentar la autonomía administrativa de las entidades territoriales, otorgarles autodeterminación, y, de esa manera, reforzar la legitimidad y la calidad del ordenamiento territorial. Estos puntos los hemos adaptado así:

- ♦ Reformar el esquema de simple delegación de la ejecución de órdenes del gobierno central, estableciendo un régimen de mayor autonomía regional que vaya más allá del sistema de regalías. En este sentido, es importante que el Putumayo genere políticas fiscales y jurisdiccionales que le permitan decidir cómo gobernar la región de acuerdo con una visión colectiva y exclusiva.
- ♦ Esta descentralización, por ser construida sobre una visión colectiva, debe ser inclusiva. Es decir, no debe quedar en manos de pequeños grupos de poder, sino que debe permitir que los ciudadanos del Putumayo participen con gran capacidad de incidencia.
- ♦ En 2012 se reformó la manera en que se reparten las regalías, ayudando a que los recursos derivados de la explotación de recursos naturales sean transferidos directamente a los municipios y entidades territoriales. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para solucionar los problemas de inequidad en la repartición de los recursos económicos de la nación, y muchos de los municipios donde la población vive en pobreza no han podido o bien recibir recursos suficientes para poner en marcha sus planes de desarrollo territorial o no han sido capaces de administrar estos recursos eficientemente.

Para solucionar este problema, Forero propone que los dineros no se repartan dependiendo de los recursos explotados, sino de los índices de pobreza de cada municipio. Esto, aun cuando necesario, no es suficiente. Como sostienen Ramírez y Bedoya (2014), la transferencia de regalías genera una alta dependencia de la explotación de recursos naturales y del gobierno central, lo que amenaza la sostenibilidad de las entidades territoriales. Esto lleva a que los municipios y departamentos no sean fiscalmente responsables, generando una 'pereza fiscal'. Además, los hace vulnerables a los vaivenes del mercado y propensos a una altísima inflación.

- ♦ Relacionado con el punto anterior, el principio de subsidiariedad consagrado en la Constitución de 1991 establece que si el municipio no puede resolver o satisfacer una necesidad de servicio público, entonces el departamento debe resolver esa necesidad. Y si el departamento no puede, entonces la nación lo reemplaza en el cubrimiento de la necesidad social.

Este mecanismo es perverso al generar grandes niveles de dependencia, muy a pesar de que haya municipios en donde la administración local no tiene las capacidades para diseñar obras y equipamiento, como por ejemplo un acueducto. Es posible que los municipios no necesariamente deban diseñar, pues pueden contratar, pero deben ser ellos los que decidan con quien contratar. Se añade que si no tienen la capacidad de evaluar las propuestas alternativas que permiten construir ese acueducto, está bien que contraten una asesoría o programas de capacitación. Pero es importante que el municipio sea el que escoge a quien contrata, sea una entidad pública o una entidad privada.

Ese principio de subsidiariedad ha retrasado muchísimo la descentralización, y también es el causante, en parte, de lo que fue la crisis fiscal. Por cuanto el estado central, apoyándose en el principio de subsidiariedad, mantuvo una gran cantidad de funciones que ya no le correspondían a él y sí a los niveles locales.

- ♦ Recogiendo lo dicho en los puntos anteriores, es necesario generar más rentas locales y menos transferencias. Es decir, permitir que las localidades y los departamentos tomen decisiones sobre parte de los impuestos y, en particular, qué parte del IVA se recaudará localmente. Esto plantea una serie de desafíos técnicos, pero según Forero (2000) es posible pasar a un régimen en el cual haya menos recaudo de carácter nacional y más recaudo departamental, y podría haberlo regional y local.
- ♦ Con respecto a la evasión, lo que se ha observado en varios países en donde se ha optado por reformas de este estilo es que la evasión disminuye notablemente por el conocimiento mucho más directo que pueden tener las autoridades locales, no solo de las necesidades de los ciudadanos, sino también de las posibilidades de pago de los bienes de que disponen los habitantes de esa localidad (Forero, 2000). Las autoridades nacionales que recaudan el IVA tienen grandes dificultades para ejercer un control sobre ese recaudo.
- ♦ Las autoridades locales deberían consultar a la ciudadanía para endeudarse y generar procesos de veeduría ciudadana respecto a sus cupos de endeudamiento y al uso de estos recursos. Esto es importante para que los municipios y las entidades regionales no adquieran deudas impagables ni hagan inversiones inviables,

y para que la ciudadanía aprenda a usar responsablemente estos recursos.

- ♦ El desarrollo sostenible fuerte e inclusivo no es una dinámica que se da únicamente en el ámbito nacional o que se pueda atribuir únicamente a un sector: agrícola, industrial, etcétera. Por el contrario, el desarrollo sostenible fuerte e inclusivo del país se genera en las regiones. Por este motivo, es importante replantear los niveles intermedios.

Esto coincide con teorías de la economía geográfica y regional, que muestran que el desarrollo económico debe pensarse de manera regional (Psofogiorgos y Metaxas, 2014). Por ejemplo, una bonanza cafetera no se da en el sector cafetero, sino en la región cafetera. En otras palabras, la bonanza se da en el territorio y no en el sector. Esto sucede porque para que el sector tenga éxito, debe desarrollar una serie de servicios que apoyen la posibilidad de convertir el café en un producto de exportación (Forero, 2000).

De igual manera, la escala del desarrollo sostenible fuerte e inclusivo local implica un tamaño de población un poco mayor que las del promedio de nuestros municipios. Por este motivo, la asociación de municipios permite, por un lado, el desarrollo de servicios y equipamientos que implican grandes inversiones y cobijan a poblaciones y jurisdicciones más grandes que un municipio; y, por otro, es un espacio de oportunidad para que las organizaciones sociales se fortalezcan, puedan movilizar más recursos y coordinar su acción colectiva. Por tanto, se debe pensar en procesos intermunicipales, que generen cooperación entre distintas entidades territoriales.

3 La planificación territorial marca la diferencia.

La seguridad y soberanía alimentaria, el empleo y el acceso a la propiedad rural y la seguridad son de las principales preocupaciones para los habitantes regionales y están muy correlacionadas con la planeación territorial. Las políticas correctas sobre la densidad, el uso del suelo, el espacio público y el diseño de los equipamientos y los servicios pueden marcar la diferencia en la generación de una buena calidad de vida a un precio equitativo. Esto es especialmente importante en la región de la Amazonia, donde es necesario diseñar modos eficientes de transporte y comunicación que no afecten negativamente ni los ecosistemas ni las formas plurales de vida local. El diseño de un patrón espacial que tenga en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos es un medio para organizar mejor al Putumayo.

4 Un plan colectivo construye energías cooperativas duraderas entre la comunidad, los líderes, las instituciones y las autoridades locales.

Es necesario que el ordenamiento territorial se elabore colectivamente, mediante diálogos entre la comunidad, las instituciones y los otros actores vinculados al territorio. Este plan debe tener en cuenta también que los territorios están relacionados: por tanto, debe negociar visiones colectivas del territorio con los otros con los que haya conexiones próximas y determinantes. Esto permite crear hojas de ruta con objetivos claros dentro del desarrollo sostenible fuerte e inclusivo, así como vías y formas de alcanzar dichos objetivos.

Dado que este ordenamiento se construye inclusiva y colectivamente, es más fácil crear sinergias entre los diferentes actores que hacen parte de un territorio y con los vecinos. En otras palabras, es mucho más fácil cooperar si todos van en la misma dirección.

Asimismo, crear planes de ordenamiento de manera concertada e inclusiva empodera a las comunidades, que adquieren mayor capacidad de control y vigilancia de la materialización del plan. De esta manera, logran un mayor control y rendición de cuentas de las instituciones, lo cual fortalece además la democracia en la región.

5 Una perspectiva territorial amplia e interlocal ayuda a las regiones a alcanzar economías sostenibles e inclusivas.

Dada la relación e interconexión entre los territorios, como región los municipios comparten retos, problemáticas, recursos y oportunidades. En ese sentido, las autoridades locales deben planear juntas, y las organizaciones sociales deben articularse regionalmente, para organizar así el territorio de manera eficiente, solucionando problemáticas, haciendo frente a los retos y aprovechando los recursos que tienen para generar desarrollo sostenible fuerte e inclusivo.

En el Putumayo es importante tener en cuenta que su territorio tiene riquezas botánicas de la Amazonia. Riquezas de cuya explotación se habla desde hace décadas, para superar el ciclo de las bonanzas. La alianza de las comunidades con universidades, ONG y otros grupos productores de conocimiento, hace que las últimas ejerzan el papel de facilitadores de las iniciativas de las provincias para desarrollar ese potencial.

En un periodo de tiempo intermedio, el PIB regional debería incluir renglones de negocio alrededor de la biotecnología, la biodiversidad y el conocimiento de lo ancestral de los indígenas del Putumayo. Caso en el que las universidades podrían trabajar en dos áreas: en apoyar a las comunidades a gestionar el derecho de patentes farmacéuticas basadas en la biodiversidad amazónica; y en apoyar a los indígenas a gestionar y proteger su conocimiento farmacológico ancestral.

Otro renglón que debe actuar como motor de crecimiento dentro del PIB regional es el del turismo, pero solo si es inclusivo y sosteniblemente fuerte. Existen muy pocos modelos exitosos de turismo en los que la comunidad sea la principal beneficiada de los réditos y el ecosistema no sea afectado gravemente. Por esto, la región debe elaborar y desarrollar colectivamente un modelo local de turismo rural y ecológico, que genere crecimiento inclusivo dentro de un marco de sostenibilidad fuerte.

6 El ordenamiento territorial y la planificación a largo plazo son de vital importancia para los procesos del posconflicto.

Territorialmente, el Putumayo actual es resultado sobre todo de tres grandes factores que han marcado su desarrollo histórico: la industria petrolera, la economía de la coca y las dinámicas asociadas al conflicto armado²⁰. En los años sesenta, la industria petrolera dio nacimiento a muchos asentamientos en las zonas del bajo

20 Estos tres grandes factores no incluyen al alto Putumayo, el cual se ha construido por el avance incaico y desde el inicio del siglo veinte por el accionar de los misioneros capuchinos

Putumayo, y su caída impulsó en los ochenta la economía ilegal de la coca y definió el territorio como zona estratégica para los actores armados asociados a esta economía.

Este carácter estratégico del territorio se define al ser lugar de cultivo de coca y tránsito de la pasta base, insumos, armas, proveedor de seguridad y servicios que aprovecha la extensa y selvática frontera con Ecuador y Perú. El territorio y su población han sido desde entonces objeto de disputa militar y económica por parte de las Farc, los grupos paramilitares y el gobierno nacional que decide hacer del Putumayo el centro del Plan Colombia.

De ahí la importancia de la planificación y el ordenamiento del territorio como factor clave para el proceso de consolidación de la paz y el posacuerdo. Con el proceso de paz, los grandes factores de disputa territorial expuestos podrán ser desactivados y canalizados institucionalmente, por lo menos en gran parte. El posacuerdo con las Farc abre la oportunidad para una política pública de sustitución de cultivos de uso ilícito, una reconversión económica y una planificación territorial de acuerdo con prioridades ambientales y sociales, no solo militares o de explotación intensiva de los recursos.

7 La restitución de tierras requiere una planificación a largo plazo para asegurar cohesión social y cooperación interlocal, lo que generaría ventajas competitivas.

Sin que los factores que causaron el despojo y la violencia política se desactivaran, en el departamento la política de restitución de tierras, unida a la política pública de atención y reparación de víctimas, se ha desarrollado con grandes límites y dificultades. El

negocio de la coca llevó a la constitución de caseríos e impulsó la colonización para la producción del cultivo.

Por otra parte, el conflicto armado generó una situación de desplazamiento y abandono forzado de territorios estratégicos para los actores armados y el narcotráfico. En el Putumayo, el abandono forzado de tierras es mayor que el despojo. Según la Unidad de Restitución de Tierras, a 31 de mayo de 2013 el 83% de los casos se referían a abandono forzado, el 7% a despojo y el 6% a abandono seguido de despojo de tierras (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015: 23).

En este escenario, en el marco de un posacuerdo la restitución de tierras enfrenta varios retos: 1) la reubicación concertada de algunas comunidades ubicadas en zonas ambientalmente estratégicas y su incorporación a economías legales, un factor estructural en el ordenamiento territorial de este territorio; 2) la formalización de la pequeña propiedad campesina frente a los intereses de las multinacionales petroleras y de la nación; 3) el retorno y la restitución de tierras a pobladores en algunos lugares no será la opción para muchas personas desplazadas y despojadas, y su relocalización en otras áreas será una demanda recurrente al estado.

Ahora bien, ante una economía campesina basada en la producción de coca y en la venta de pasta básica, la restitución o legalización de los predios es clave para la reconversión económica del territorio, pues permite encontrar alternativas legales que posibilitan alcanzar soberanía alimentaria, sostenibilidad ambiental y seguridad económica de las familias campesinas en el Putumayo.

Todos estos factores, y otros como la demanda de las comunidades indígenas y afro por la legalización de sus territorios ance-

trales y su lucha frente a las multinacionales petroleras, quedarán definidos en el ejercicio de un nuevo ordenamiento territorial.

8 En la planificación intermunicipal es necesario tener en cuenta la diversidad del territorio y dar cabida a las distintas maneras de entender el espacio que tienen las comunidades indígenas, afros y campesinas. Esto genera sinergias positivas para el desarrollo sostenible de la región.

Un territorio es una entidad viva y dinámica, generalmente conformada por diferentes culturas y sus formas de habitarla, leerla y entenderla. La planificación de su desarrollo debe ser un ejercicio democrático de construcción colectiva del futuro deseado por las comunidades que lo habitan, y se legitima a partir de la inclusión de las diferentes culturas y la integración y respeto de sus cosmovisiones. Reconocer la pluralidad del territorio puede dar como resultado un proceso de planeación que contará así con el aval y el compromiso de los principales aliados para su desarrollo, que verán reflejados allí sus patrones culturales.

Extrapolando la tesis de Orlando Fals-Borda (2000), en el Putumayo deberían coexistir tres formas de organización territorial, cada una expresión de una manera particular de vivir el territorio:

1. En el piedemonte o alto Putumayo, en la región andina, debería haber resguardos indígenas, regidos por sus propias autoridades, en un área que cubre cuatro municipios: Santiago, San Francisco, Colón y Sibundoy.
2. En la zona intermedia de colonización o medio Putumayo, existiría el municipio en su forma tradicional, los seis actuales,

con sus límites revisados: Puerto Asís, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Caicedo, Orito y Puerto Leguízamo

3. En la llanura o bajo Putumayo, los tres restantes, Mocoa, Villagarzón y Puerto Guzmán, deberían ser un área libre donde las comunidades administren el territorio con base en sus conocimientos ancestrales, en diálogo con el resto del departamento.

En ese sentido, las políticas de ordenamiento para una región tan diversa serían: 1) contemplar los procesos de ordenamiento en un contexto regional, o sea, grupos de esquemas de ordenamiento territorial y de planes básicos de ordenamiento territorial; 2) potenciar el nivel de los esquemas de ordenamiento territorial, para que el ordenamiento rural deje de ser solo un esquema, como lo prescribe el artículo 16 de la ley 388 de 1997. Esto significaría crear para esta región una categoría que se podría llamar de esquemas de ordenamiento territorial potenciados.

9 Tener en cuenta la pluralidad del Putumayo permite encontrar alternativas y soluciones a los problemas de minería ilegal y cultivos ilícitos.

Plantas como la coca y actividades productivas como la minería hacen parte del acervo cultural de las comunidades presentes en el departamento. La coca ha sido utilizada tradicionalmente como planta sagrada en algunas de las comunidades indígenas que habitan la Amazonia, mientras que la minería tradicional ha sido parte de las actividades productivas de comunidades afrodescendientes.

La calificación como ilícitos o ilegales de los cultivos de coca, y de la coca misma, así como de la actividad minera, y su estigmati-

zación, comprometen las posibilidades de desarrollo sostenible, fuerte e inclusivo de estas comunidades. Es necesario cambiar el uso ilícito o indebido al que han sido sometidos algunos recursos en las últimas décadas, sin desconocer su papel en el fortalecimiento cultural y social de las comunidades locales.

10 Una planificación efectiva debe tener en cuenta los flujos migratorios internos, producto del conflicto, para generar interrelaciones positivas para el desarrollo sostenible de la región.

Los flujos migratorios, internos o externos, sea cual sea su origen, pueden comprometer cualquier planificación. Sin embargo, una planificación efectiva que contemple variables externas como esos flujos tiene mayores posibilidades de afrontarlos exitosamente, ya que al considerarlos como un evento posible podrá identificar con anticipación los actores comprometidos en su atención, los roles de cada uno y los protocolos y estrategias para el manejo ordenado de la situación, sin improvisaciones que pueden resultar más negativas que la migración misma.

En el departamento del Putumayo, y como se ha dicho, el conflicto armado, intensificado desde el año 2000, ha sido el factor fundamental en la configuración de lo que hoy es el territorio.

El desplazamiento forzado de 229.812 personas desde 1985 refleja la intensidad de la crisis humanitaria en un territorio que no estaba preparado para responder adecuadamente a la misma ya que, a diferencia de la tendencia nacional, el desplazamiento en el Putumayo fue predominantemente intermunicipal e interveredal (Registro Único de Víctimas, 2016). Este gran flujo de población expulsada de sus territorios configuró un nuevo departamento

y lo reorganizó de acuerdo con la lógica de la guerra y el drama humanitario. Mocoa, la capital, fue desbordada: allí se concentró el 33% de las declaraciones a la Unidad de Víctimas (25.738); Puerto Asís, por su parte, fue la ciudad con mayor registro de hechos victimizantes: de allí fueron expulsados cerca de 35.000 habitantes, pero al mismo tiempo recibió a 25.000 desplazados del bajo Putumayo.

La planificación del ordenamiento será una nueva oportunidad para identificar las nuevas realidades urbanas, los impactos en las comunidades campesinas, indígenas y afro que llegaron a las cabeceras municipales, los equipamientos institucionales y la interconexión con las zonas rurales.

11 Movilidad en la región amazónica. ¿Cómo mantener la fluvialidad y conectar a los asentamientos y municipios?

El Putumayo es un sitio importante de acceso a la Amazonia por dos razones: la primera es geográfica, porque muy cerca a Mocoa está la división entre las grandes cuencas del Magdalena (cuenca del Caribe), y dos de los más grandes ríos amazónicos (cuenca del Atlántico ecuatorial), el Caquetá y el Putumayo. La segunda es de movilidad, pues significa pasar de caminar a navegar por los ríos, o viceversa. Esas cualidades eran conocidas por los pueblos indígenas desde siglos atrás, antes de la llegada de los incas alrededor de 1480 e.c. Es posible que el paso entre los ríos Mocoa (cuenca amazónica) y Juanambú (cuenca pacífica), arriba de Mocoa, fuera la frontera más al norte que alcanzó el imperio inca.

En ese sentido, el transporte fluvial es tradicional en la región. Otros modos de movilidad han sido trasplantados mediante

procesos de colonización, cuando se hace necesario transportar materias primas fuera de la Amazonia, hacia las metrópolis. Un proceso que continúa sucediendo hoy en día, tanto con economías legales (minería, hidrocarburos, caucho, etcétera), como con economías paralelas: principalmente extrayendo pasta y hoja de coca. Eso explica por qué cuatro de los principales municipios del departamento tienen nombres que empiezan por puerto: Caicedo, Guzmán, Asís y Leguízamo. Los cuales se ubican en los lugares en donde los ríos dejan de ser navegables y el transporte pasa de ser fluvial a terrestre (véase el mapa 3).

A lo largo de los grandes ríos existe un patrón de asentamientos que no aparece en la cartografía oficial ni en el ordenamiento territorial, y que, por tanto, no ha sido tenido en cuenta en las políticas de movilidad. No obstante, entre estos asentamientos existe un tráfico fluvial de pequeña escala vital y permanente, que será crucial tener en cuenta para crear políticas diferenciales de movilidad, servicios y equipamiento.

Esta fluvialidad convive con el transporte terrestre motorizado, que como se mencionó con anterioridad, fue trasplantado a la región mediante procesos de colonización. Estas vías han llegado de manera tardía a la región, afectando principalmente las vidas y economías campesinas de los colonos. Pues estas, al depender o querer insertarse en las economías de mercado, necesitan una conexión que aún no existe y cuya construcción no está proyectada para las próximas dos décadas. Esto plantea no solamente un desafío, sino una oportunidad. Por un lado, para plantear políticas de movilidad que no dependan de la construcción de grandes carreteras, con el detrimento ambiental que estas implican; y por

el otro, para el planteamiento de un modelo de desarrollo que no dependa de la economía de mercado.

En este sentido, sería importante revitalizar la movilidad fluvial, recuperar los caminos que se recorren a pie y darle impulso a la movilidad aérea, la que le permite a la región una conexión rápida y fácil con el resto del país.

12 Cambiar el modelo urbano/rural por un modelo amazónico de asentamientos humanos.

Desde la colonia, las condiciones humanas, ambientales, geográficas y culturales de la Amazonia han presentado extremas dificultades para los asentamientos de tipo occidental en la región. Los ejemplos fallidos son muchos y van desde las reducciones jesuitas hasta proyectos planeados *a priori* como la ciudad industrial Fordlandia²¹.

21 Fordlandia fue una ciudad construida por la compañía Ford durante la segunda década del siglo veinte. Ubicada en la selva amazónica brasileña, su objetivo era monopolizar el cultivo de caucho, lo que ayudaría a la compañía a abaratar los precios de la producción de neumáticos, llantas y otras partes. Fordlandia esperaba ser habitada por unas diez mil personas y fue construida con base en los modelos estadounidenses de habitabilidad, que no eran compatibles con el territorio amazónico. Esto, sumado a políticas restrictivas que prohibían incluso jugar fútbol, llevó a protestas en los años treinta. En 1945, Ford desistió de la idea de crear un pueblo en el Amazonas, y sin nunca haber visitado el complejo urbanístico, decidió cerrar la ciudad. El gobierno brasileño adjudicó las viviendas de Fordlandia a empleados públicos e intentó crear algunos equipamientos y comodidades de estilo urbano. Sin embargo, la ciudad terminó por ser abandonada. Hoy

Sin embargo, en la Amazonia hay una gran variedad de asentamientos, desde las casas al pie de una carretera hasta ciudades como Manaus o Belem, en donde los problemas de la urbanización industrializada son evidentes. Por tanto, se requiere de soluciones que trasciendan el urbanismo tradicional y que se creen mediante el diálogo intercultural entre la cultura local, el desarrollo sostenible y tecnologías que no sean disruptivas con el medio ambiente, empoderando así a las economías locales, algunas veces alternativas, promoviendo la soberanía alimentaria de las comunidades que habitan la Amazonia.

Los asentamientos humanos en la región se deben adaptar a las condiciones diversas de los territorios que ya se presentaron. La tabla 1 presenta la propuesta de matriz para asentamientos humanos.

En ese sentido, una política de asentamientos humanos en la región amazónica debe tener en cuenta dos aspectos:

1. Para los asentamientos occidentales, empezando por las ciudades intermedias como Mocoa, se requiere una política de adecuación de su estructura física a las condiciones regionales. Esto significa recuperar un urbanismo y una arquitectura adaptados al clima: recuperar el espacio público representado por las rondas de ríos y quebradas que pasan por los perímetros urbanos; arborizar y recuperar el espacio público municipal: andenes y vías; desarrollar planes de reverdecimiento de

sus ruinas son un monumento a la soberbia urbana, una muestra de que no todo puede ser homogeneizado y lucir como un suburbio estadounidense.

Tabla 1. Matriz de asentamientos humanos en las diferentes regiones del Putumayo*

Putumayo	Ciudad intermedia	Municipios	Centros poblados	Asentamientos bordes de carretera o río	Asentamientos temporales	Turismo	
Alto		Los asentamientos deben tener una clasificación y normativas diferentes por desarrollar.					
Medio	Mocoa y Villa Garzón	Desarrollo de los EOT respectivos.	Identificación, legalización de centros y normativa para ellos.	Son asentamientos muy precarios, deben incluir titulación de predios.	Campamentos de obreros temporales.	Centros vacacionales.	
Bajo	Puerto Leguízamo es la única ciudad intermedia en esta región.	Debe elaborarse una caracterización de esta categoría.					Posibles alojamientos fluviales y en el dosel de los árboles.

* Todos estos asentamientos deben cumplir con el Plan de acción sectorial de mitigación para el sector vivienda y desarrollo territorial. Estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono, de julio de 2014.

la propiedad privada: nueva normativa urbana acorde con el clima y loteos alternativos; incentivar sistemas no mecánicos de aire acondicionado, etcétera.

Arquitectónicamente es necesario recuperar materiales y proporciones que ya se conocen, pero que han caído en desuso, por ejemplo: los techos con amplios aleros, las celosías en paredes, ventanas y puertas, alturas mínimas mayores que las que se acostumbra hoy en día, terrazas verdes que reemplacen los techos de zinc o de asbesto-cemento.

2. Para formas alternativas de asentamientos humanos como las que podrían proponerse para la llanura amazónica y tal vez en los centros poblados de los resguardos indígenas de la cordillera, debe plantearse una nueva política. Puede tomarse como ejemplo lo que está en la tabla 2. Pero en últimas, esta política ha de construirse desde abajo, en un diálogo de saberes entre las comunidades, las instituciones y los técnicos. Es necesario que en este diálogo las comunidades sean las que mayor incidencia tengan en la formulación de la política.

13 ¿Qué son los servicios públicos en la Amazonia y los equipamientos en los asentamientos amazónicos?

Los servicios públicos domiciliarios en el Putumayo, como en la gran mayoría de los territorios de Colombia con población rural y rural dispersa, son deficientes en cobertura y calidad, y han sido el resultado de la ocupación espontánea y de la debilidad del estado.

En las áreas urbanas el crecimiento sin planificación y control explica también estas deficiencias, y otras como la insuficiencia de

equipamiento urbano y espacio público. Buscar soluciones regionales a esta problemática permite lograr economías de escala y evita soluciones parciales que incrementan los costos a las administraciones municipales y disminuyen la eficiencia y la eficacia de las soluciones.

Teniendo en cuenta la diversidad geográfica y cultural del Putumayo, debe haber una política de servicios públicos flexible para cada una de las regiones del departamento. La tabla 6 expone la propuesta, incluyendo las características que podría tener cada servicio en cada una de las regiones.

14 Las comunicaciones y su importancia para la educación y la salud.

Existen tecnologías de información y comunicación suficientes para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de educación. Pero también, y con igual importancia, la atención en salud en las áreas rurales más apartadas.

Es claro que, por acción y omisión, el estado ha permitido la ocupación del piedemonte amazónico, y quienes lo habitan tienen derecho a permanecer en él y a conservar el modo de vida que les satisface, respetando la Constitución y las leyes.

Para garantizar la inclusión social y productiva de los habitantes del Putumayo, así como el cumplimiento de sus derechos ciudadanos, es indispensable resolver los problemas educativos y de salud desde el nivel regional. Las tecnologías de información y comunicación y otras alternativas de provisión de servicios y bienes públicos ofrecen una oportunidad para hacerlo.

Tabla 2. Matriz de servicios públicos para las regiones del Putumayo

Putumayo	Gas	Comunicaciones	Agua potable	Agua servida	Residuos sólidos	Energía
Alto	Red domiciliaria, si la densidad rural lo permite.	Incentivar nodos en las escuelas y gimnasios comunitarios.	Acueductos comunitarios, acopio de agua lluvia en casa.	Pozos sépticos.	Pozos comunitarios para producción de gas metano.	No red sino autonomía: paneles fotovoltaicos, energía eólica.
Medio	Red domiciliaria.	Incentivar cafés internet, puntos <i>wi fi</i> en edificios y espacios públicos.	Red domiciliaria, acopio de agua lluvia en casa.	Red de aguas negras.	Plan de manejo de residuos sólidos.	Red domiciliaria, tomada de red regional.
Bajo	Posiblemente no se maneja gas en esta región.	Incentivar nodos en las escuelas y gimnasios comunitarios. En las malocas antenas satelitales.	Aguas lluvias, acopiadas y tratada <i>in situ</i> .	Por definir.	Pozos comunitarios para producción de gas metano.	No red sino autonomía: paneles fotovoltaicos, energía eólica.

Dada la diversidad regional, humana y cultural, deberá haber distintas formas de prestación de servicios de salud, educación y justicia. Así, por ejemplo, con las comunidades indígenas de la llanura amazónica se deberán entablar diálogos interculturales para definir la estructura y operación de las redes de prestación de esos servicios.

Especial atención debe prestársele a la población en asentamientos precarios a lo largo de redes de movilidad, carretables o fluviales. La tabla 3 presenta una propuesta general, por regiones.

Tabla 3. Matriz de equipamientos y servicios de salud, educación y justicia

Putumayo	Salud		Educación		Justicia
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	
Alto	Mezcla de medicinas occidental y tradicional. Por definir.		Escuelas vocacionales y tradicionales.		Jurisdicción mixta.
Medio	Centros de salud + hospitales.	Centros de salud en centros poblados.	Escuelas vocacionales urbanas y rurales.		Jurisdicción tradicional.
Bajo	Puestos de salud ambulantes, coordinados con medicina tradicional.		Escuelas vocacionales y tradicionales.		Jurisdicción mixta.

15 **Cómo promover diálogos interculturales entre las instituciones, las comunidades y la academia.**

Un ejercicio participativo de concertación sobre el territorio, que tenga en cuenta en primer lugar las características sociocultura-

les de las comunidades, de los pueblos indígenas, afros y campesinos, y de su forma de relacionarse con el territorio, es una tarea que la institucionalidad y la academia deben hacer. Generar acuerdos sobre el ordenamiento territorial vinculando a las comunidades y organizaciones sociales contribuirá a recuperar la confianza y generará un marco de objetivos por cumplir entre las instituciones, la comunidad y la academia.

Las universidades locales y regionales, las universidades del centro del país y otras del exterior pueden trabajar en conjunto, de manera ecuánime, con las comunidades del Putumayo, para ejecutar conjuntamente proyectos de alto valor demostrativo para el quehacer del ordenamiento territorial. En este sentido, las universidades pueden:

- ♦ Mantener equipos permanentes en la región, viviendo con la población.
- ♦ Capacitar a la población local y otorgar diplomas por los cursos dictados, y crear currículos basados en los conocimientos locales del Putumayo.

REFERENCIAS

- ALCALDÍA DE PUERTO LEGUIZAMO. 2012. "Plan de desarrollo "Leguízamo incluyente" del municipio de Leguízamo - periodo de gobierno 2012-2015". Acuerdo 010 de mayo 29 de 2012, municipio de Puerto Leguízamo, Concejo Municipal.
- ARCA RODRÍGUEZ, S. P. 2016. "En ruta hacia la paz. Lineamientos de planificación para la Amazonia Colombia". Gobernación del Putumayo. Mocoa.
- ARROYO, J., A. OLANO Y M. A. DIEZ. 1955. *Historia de la gobernación de Popayán seguida de la cronología de los gobernadores durante la dominación española*. Ministerio de Educación Nacional. <https://books.google.com.co/books?id=5zkJAQAAMAAJ>
- BUSH, R. 2007. *Poverty and Neoliberalism*. Pluto Books. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt18fs571>
- CENTRO DE NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. 2015. *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá.
- CHOMSKY, N. 2011. *Profit Over People: Neoliberalism and Global Order*. Seven Stories Press. Nueva York. <https://books.google.com.au/books?id=eX4DAQAAQBAJ>

- COLOMBIA. 1991. *Constitución política de Colombia*. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. <https://books.google.com.au/books?id=WbEKTQEK4VUC>
- CORPOAMAZONIA. N.D. "Departamento del Putumayo". Consultado el 16 de septiembre de 2016. http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Putumayo/Cartografia/Ptyo_Normativo.html
- DANE. 2005. Censo general 2005. Consultado el 24 de octubre de 2011. http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=315&Itemid=124
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). 2011. *Plan nacional de desarrollo 2010-2014*. Tomo 1. Departamento Nacional de Planeación. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá.
- . 2013. "Desempeño fiscal de los departamentos y municipios". <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202013.pdf>
- DOVEY, K. 2010. *Becoming places: Urbanism/architecture/identity/power*. Routledge. Abingdon; Nueva York. http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=3Bd9AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Becoming+Places.+Urbanism/Architecture/Identity/Power&ots=UgA-1NI7hxO&sig=6A_keEuMXxMswNjWZGJ1phO504A
- ESCOBAR, A. 1991. "Anthropology and the Development Encounter: The Making and Marketing of Development Anthropology". *American Ethnologist*. 18 (4). <https://doi.org/10.2307/645446>
- . 2007. *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación Editorial el Perro y la Rana. Caracas.

- FALS-BORDA, O. 2000. "El ordenamiento territorial: perspectivas después de la Constitución de 1991". En J. J. Vieco, C. Franky y J. Á. Echeverri (eds.). *Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- FEDERACIÓN DEPARTAMENTAL DE ASOCIACIONES AFRO PUTUMAYENCES (Fedecap). 2008. *Plan afro 2008*. Fedecap.
- FLÓREZ, C. E. 2009. *Órdenes sociales en el Putumayo antes y después del Plan Colombia*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- FORERO, C. 2000. "Descentralización y ordenamiento territorial". En J. J. Vieco, C. Franky y J. Á. Echeverri (eds.). *Territorialidad indígena y ordenamiento en la Amazonia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN. 2014. *Departamento de Putumayo*. <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2014/03/INFORME-PUTUMAYO-REDPRODEPAZ-Y-PAZ-Y-RECONCILIACION.pdf>
- GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO. 2016. *Plan departamental de desarrollo: Putumayo, territorio de paz, biodiverso y ancestral*. Gobernación del Putumayo. Mocoa.
- GUDYNAS, E. 2000. "Los límites de la sustentabilidad débil, y el tránsito desde el capital natural al patrimonio ecológico". *Educación, Participación y Ambiente*. 4 (11).
- HANCOCK, T. 2001. "People, partnerships and human progress: Building community capital". *Health Promotion International*. 16 (3). <https://doi.org/10.1093/heapro/16.3.275>
- HARVEY, D. 2005. *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press. Oxford; Nueva York. <https://books.google.com.au/books?id=F-5DZvEVt890C>

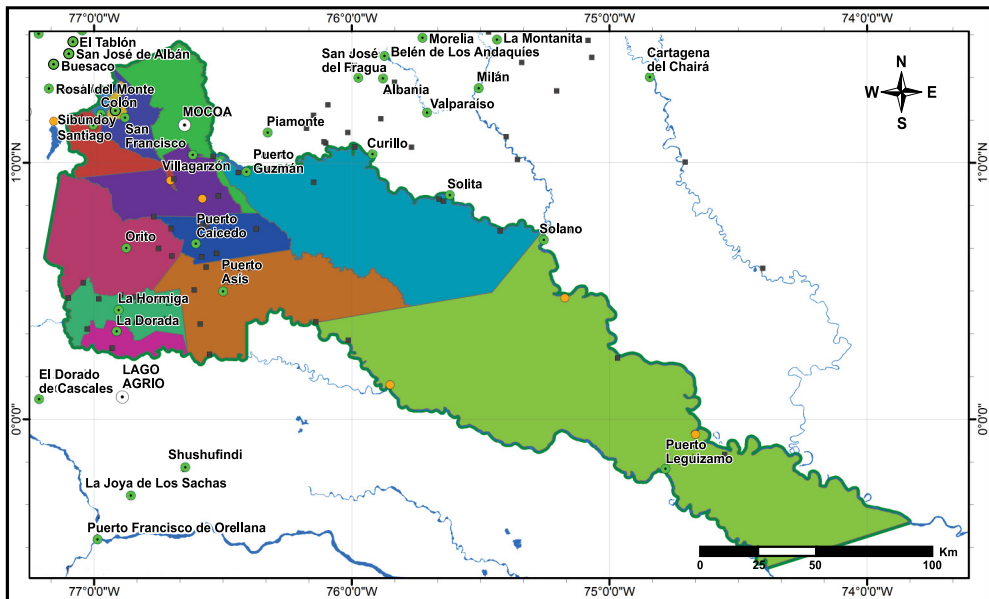
- JENKIS, W. (ed.). 2012. *Berkshire Encyclopedia of Sustainability*. Berkshire Publishing Group LLC.
- KHOR, M. N.D. "Global Action on Climate Change - Third World Perspective". Recuperado el 24 de mayo de 2012, de <http://www.i-sis.org.uk/TWPClimateChange.php>
- LA VIA CAMPESINA. 2011. "Unity among peasants, landless, women farmers and rural youth". Recuperado el 6 de enero de 2016, de <http://viacampesina.org/en/index.php/organisation-mainmenu-44>
- LÓPEZ PARDO, I. 2012. "Sostenibilidad "débil" y "fuerte" y democracia de-liberativa -el caso de la Agenda 21 local de Madrid". Tesis doctoral. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid.
- LUFFIEGO GARCÍA, M. 2000. "La evolución del concepto de sostenibilidad y su introducción en la enseñanza". *Historia y Epistemología de las Ciencias*. 18 (3). <http://www.raco.cat/index.php/ensenanza/article/viewFile/21701/21535>
- MARTÍNEZ-ALIER, J. 2002. *The environmentalism of the poor: A study of ecological conflicts and valuation*. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham; Northampton.
- MASSEY, D. 2005. *For space*. Thousand Oaks: SAGE. Londres. http://books.google.com/books?id=xgrVr6Y_3ZcC&pgis=1
- MULLIGAN, M. Y Y. NADARAJAH. 2008. "Working on the sustainability of local communities with a "community-engaged" research methodology". *Local Environment*. 13 (2). <https://doi.org/10.1080/13549830701581911>
- ONU HABITAT. 2014. *Planeamiento urbano para autoridades locales*. ONU Habitat. Bogotá.

- PÉREZ SILVA, V. 2009. "Mocoa: entrada a la selva". *Revista Credencial Historia*. 233. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/mayo2009/mocoa.htm>
- PIETERSE, J. N. 1998. "My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development". *Development and Change*. 29. <https://doi.org/10.1111/1467-7660.00081>
- PSOFOGIORGOS, N. Y T. METAXAS. 2014. "'Porter vs Krugman': History, Analysis and Critique of Regional Competitiveness". *Journal of Economics and Political Economy*. 3 (1).
- RAHNEMA, M. 2006. "Towards Post-Development: Searching for Signposts, a New language and New Paradigm". En V. Rahnema et al. (eds.). *The Post-Development Reader*. Zed Books. Londres.
- RAMÍREZ, J. M. Y J. G. BEDOYA. 2014. "Regalías directas por hidrocarburos y esfuerzo fiscal municipal en Colombia". *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*. XLIV (2).
- RAMÍREZ, M. C. 2001. *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Icanh. Bogotá.
- . 2012. *El Placer. Mujeres, coca y guerra en el bajo Putumayo*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá.
- REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS. 2016. "Reporte general Putumayo agosto 2016". Consultado el 4 de octubre de 2016, de <http://rni.unidad-victimas.gov.co/RUV>
- ROSTWOROWSKI, M. 2004. *Enciclopedia temática del Perú*. Tomo 1. Incas. El Comercio. Lima.

- SECRETARÍA DE SALUD DEL PUTUMAYO, GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO. 2011. "Análisis de situación de salud del departamento del Putumayo con el modelo de los determinantes sociales de salud". <https://www.min-salud.gov.co/plandecenal/mapa/Analisis-de-Situacion-Salud-Putumayo-2011.pdf>
- UNODC. 2016. "Monitoreo de territorios afectados por los cultivos ilícitos 2015". Julio. http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf
- VARGAS-MARIÑO, A. F. 2016. *Usme: A Space for Hope. A case study of decolonial resistance and processes of deterritorialisation and reterritorialisation in Bogotá, Colombia*. RMIT University.
- VÁSQUEZ, T. ET AL. 2011. *Una vieja guerra en un nuevo contexto: conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. <https://books.google.com.co/books?id=WdokYAAACAAJ>
- WATERS, C. ET AL. 2016. "The Anthropocene is functionally and stratigraphically distinct from the Holocene". *Science*. 351 (6269). aad2622-1-aad2622-10. <https://doi.org/10.1126/science.aad2622>
- WORLD WILDLIFE FUND FOR NATURE. 2015. *WWF Living forests report*. Chapter 5. "Saving Forests at Risk". Gland.

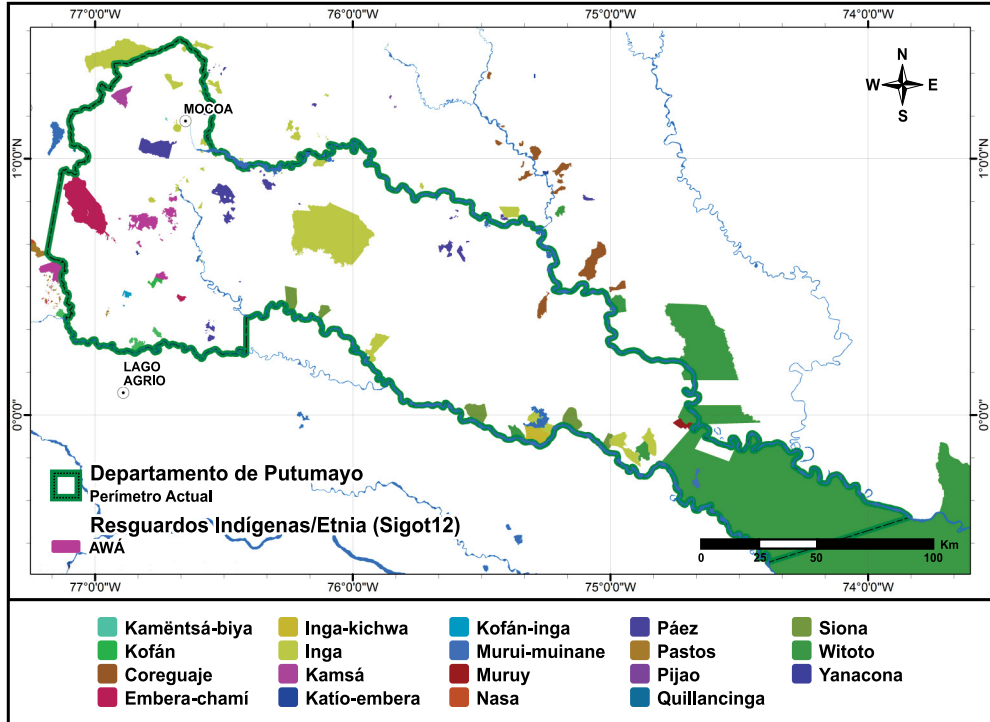
MAPAS

Mapa 1. División política del departamento del Putumayo



Fuente: compiló y editó Corporación Sinergiaz.

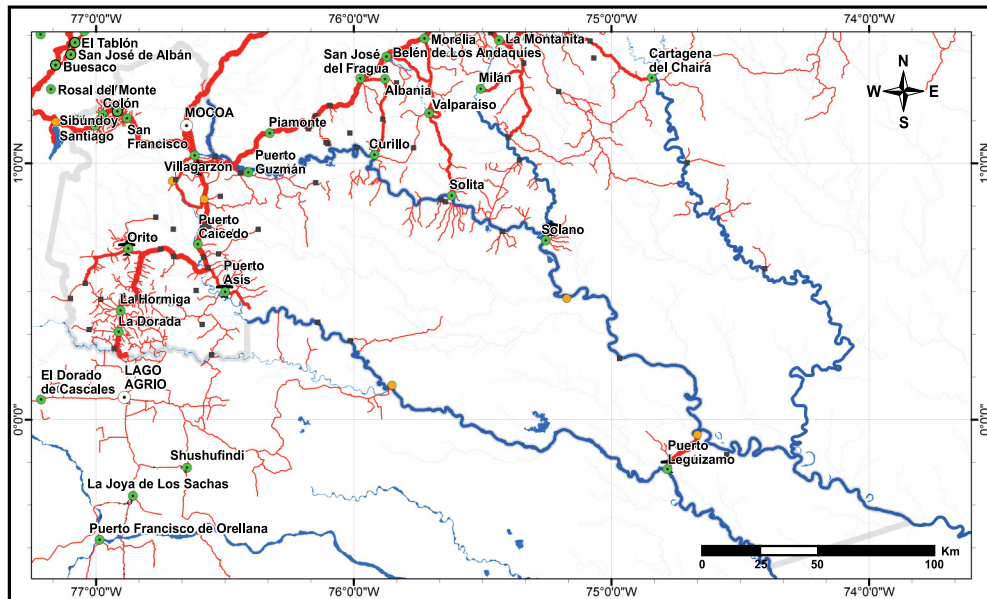
Mapa 2. Resguardos indígenas



Fuente: compiló y editó Corporación Sinergiaz.

Las comunidades indígenas cuentan con cerca de setenta resguardos constituidos en el departamento de Putumayo en favor de los pueblos inga, kamëntsa, kofán, murui, huitoto, kichwa, yanacona, coreguaje, siona, ticuna, embera-chamí, embera-katío, awá, nasa, páez, pastos, pijao y quillancinga, los cuales cubren cerca de 495.500 ha. Muchas de estas comunidades tienen una larga historia de permanencia en la región, mientras que otras han llegado y se han establecido recientemente en el departamento, debido a los conflictos sociales que se presentan en sus lugares de origen.

Mapa 3. Movilidad

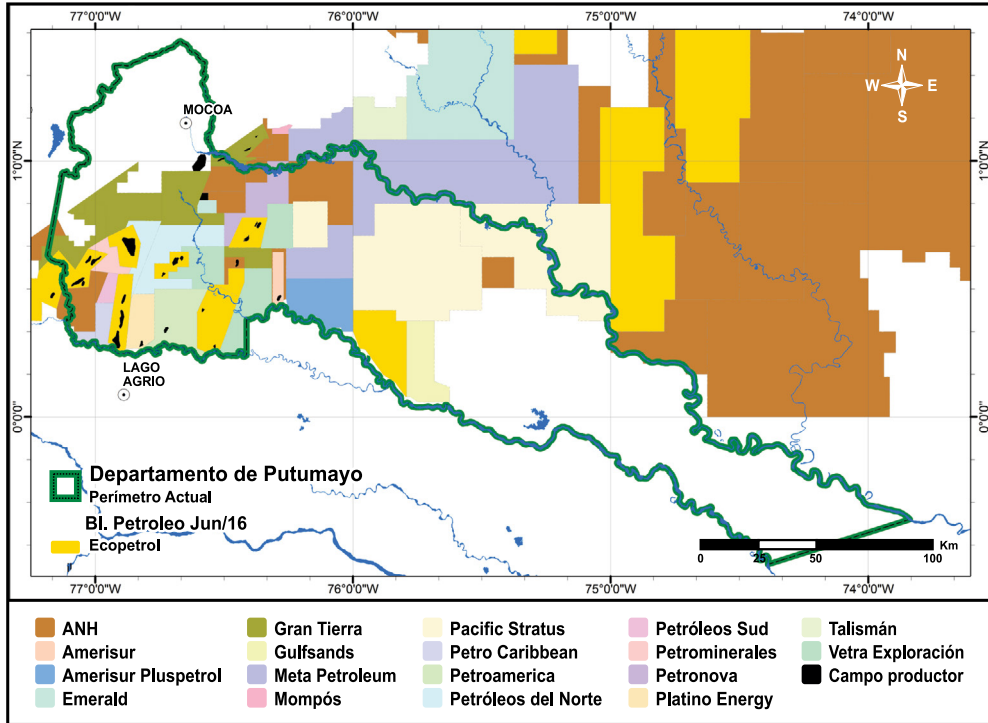


Fuente: compiló y editó Corporación Sinergiaz.

En este mapa se enfatiza el espacio central sin vías motorizadas. Llama la atención la vía que sale del Putumayo y llega hasta el río Mecaya, uniendo efectivamente los dos grandes ríos por su parte más ancha, mientras que Puerto Leguízamo une su parte más angosta.

En el mapa de resguardos vemos a una nación indígena apostada casi sobre la estrella fluvial donde nace el Mecaya, y los numerosos resguardos a lo largo de los ríos, que son los asentamientos fluviales que hay que incorporar en los esquemas de ordenamiento territorial de la ley 388 de 1997.

Mapa 4. Bloques petroleros y campos productores en el departamento

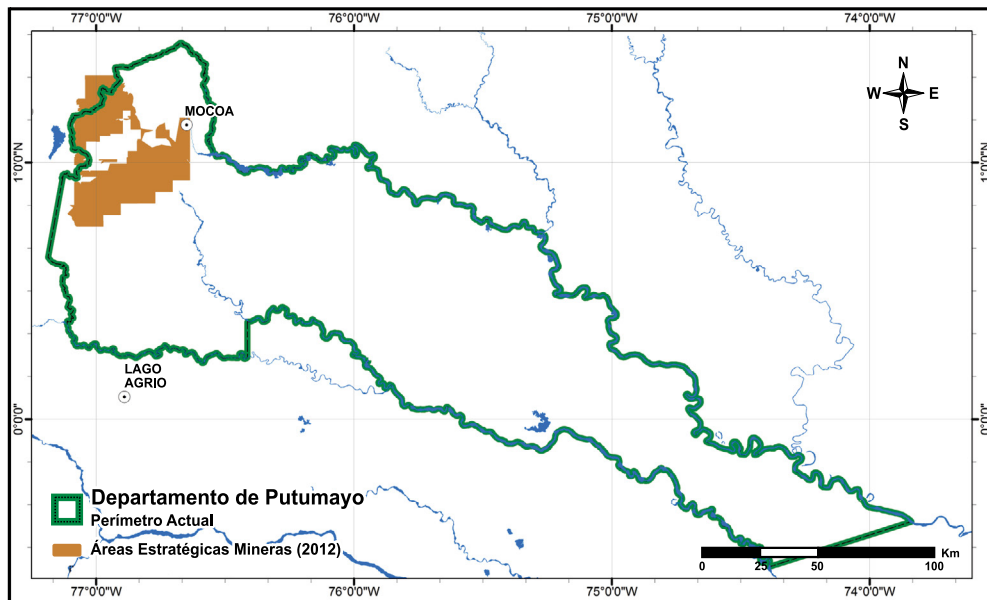


Fuente: compiló y editó Corporación Sinergiaz.

El principal renglón de la producción del departamento es la explotación de hidrocarburos, actividad que tuvo en sus inicios, a mediados de los años sesenta, una producción que superaba los 120.000 barriles diarios, pero que en 2007 apenas superó los 12.600 barriles/día, llegando en los últimos años a estar por encima de los 30.000 barriles/día con cerca de ciento veinte pozos productivos en operación y producción.

La actividad petrolera se ha concentrado principalmente en los municipios de Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Caicedo y Puerto Guzmán, y en menor proporción en Mococho y recientemente en Villagarzón.

Mapa 5. Áreas estratégicas mineras identificadas en el Putumayo



Fuente: compiló y editó Corporación Sinergiaz.

En 2012, mediante la resolución 18-0241, el Ministerio de Minas y Energía declaró como reserva minera un área aproximada de 1.733,3 km², localizados en la parte norte y occidental del departamento.

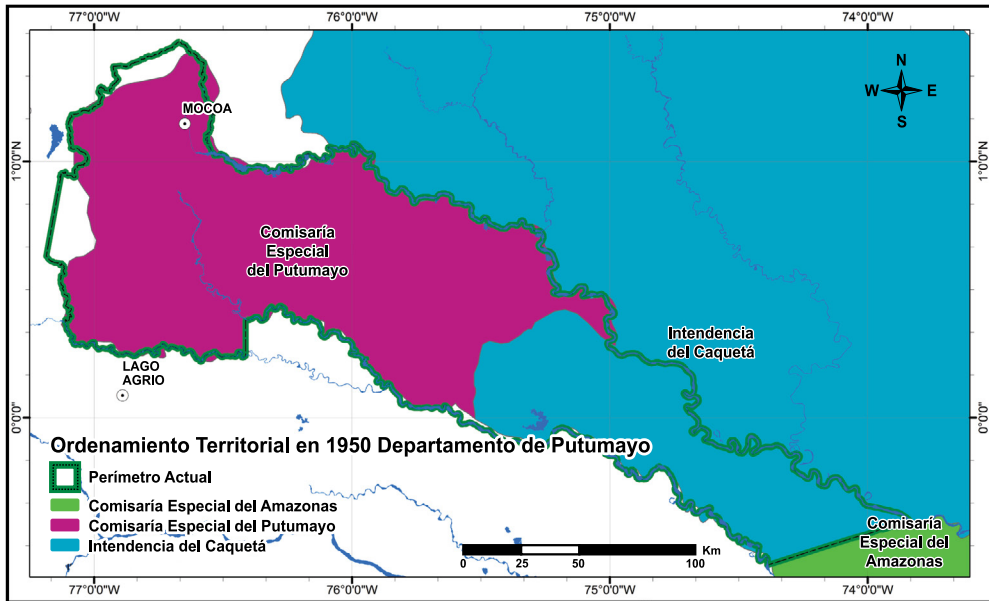
La declaratoria de estas áreas fue objetada por las comunidades y actualmente está suspendida, pero los estudios e indicios de la presencia de recursos minerales de importancia para el país existen, y esta es una situación que debe estar presente en la mente de los planificadores al momento de orientar y generar propuestas de desarrollo para sus territorios, dada la complejidad y la alta sensibilidad de la actividad minera.

Mapa 6. Carta de la Nueva Granada dividida en provincias entre 1832 y 1855



Fuente: Agustín Codazzi. Atlas geográfico e histórico de la República de Colombia, 1890.

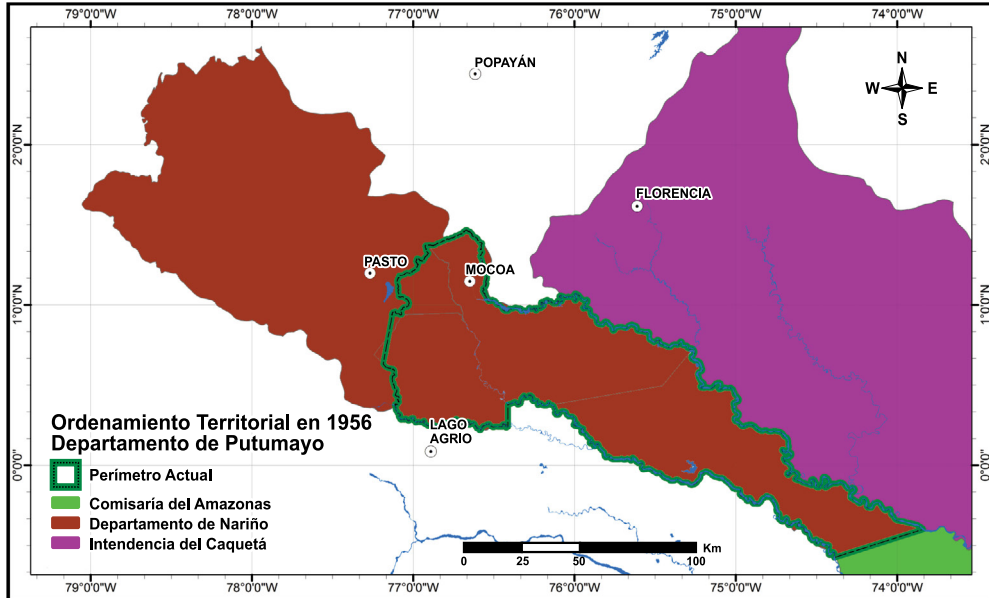
Mapa 7. Ordenamiento territorial en 1950 frente a los límites actuales del departamento



Fuente: compiló y editó Corporación Sinergiaz.

Entre 1900 y 1950, la región suroriental del territorio continental colombiano estuvo sometida a una gran dinámica de cambio en los límites político-administrativos, tanto internos, entre las regiones, intendencias y comisarías, como externos, por los conflictos y ajustes de límites con los países vecinos: Ecuador, Perú y Brasil. En 1950, el territorio perteneciente al actual municipio de Puerto Leguízamo hacia parte de la intendencia del Caquetá.

Mapa 8. Anexión de la comisaría del Putumayo al departamento de Nariño en 1956

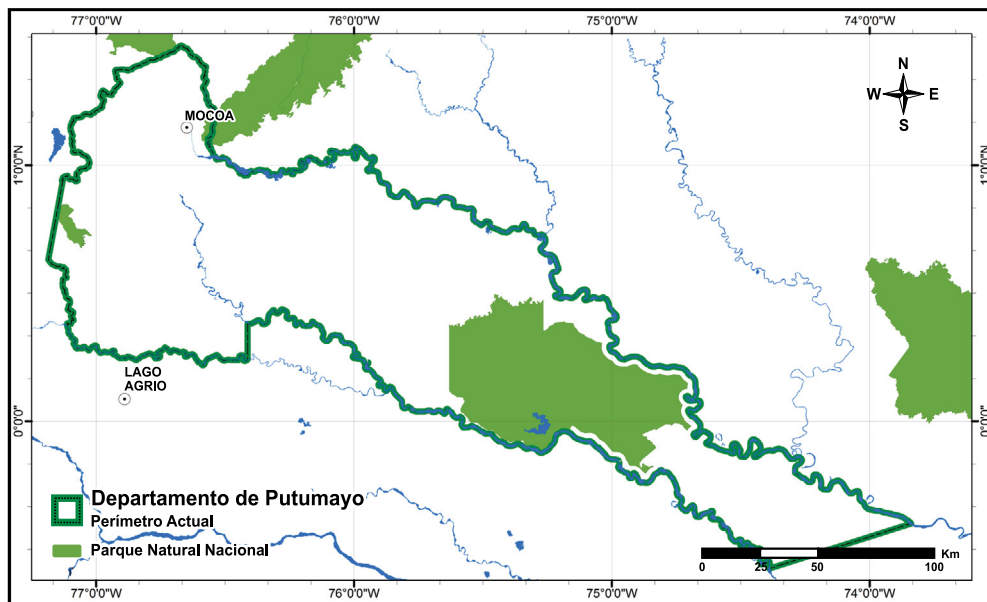


Fuente: compiló y editó Corporación Sinergiaz.

En 1956 se produjo un nuevo cambio en los límites político-administrativos, y el territorio del actual municipio de Puerto Leguizamo, así como la comisaría especial de Putumayo, se integraron al departamento de Nariño.

Esta situación generó gran indignación y malestar entre los moradores del Putumayo, por lo que después de cerca de tres años de luchas y gestiones, regionales y nacionales, sumadas al derrocamiento del general Gustavo Rojas Pinilla, en 1957, se logró la separación de Nariño del territorio del actual departamento de Putumayo. En la norma de separación se estableció su restitución a las condiciones anteriores a la anexión a Nariño, bajo la figura de intendencia nacional de Putumayo. No obstante haber logrado la restitución de la intendencia, quedaron algunos vacíos jurídicos que todavía no han sido resueltos.

Mapa 9. Parques nacionales naturales en el departamento

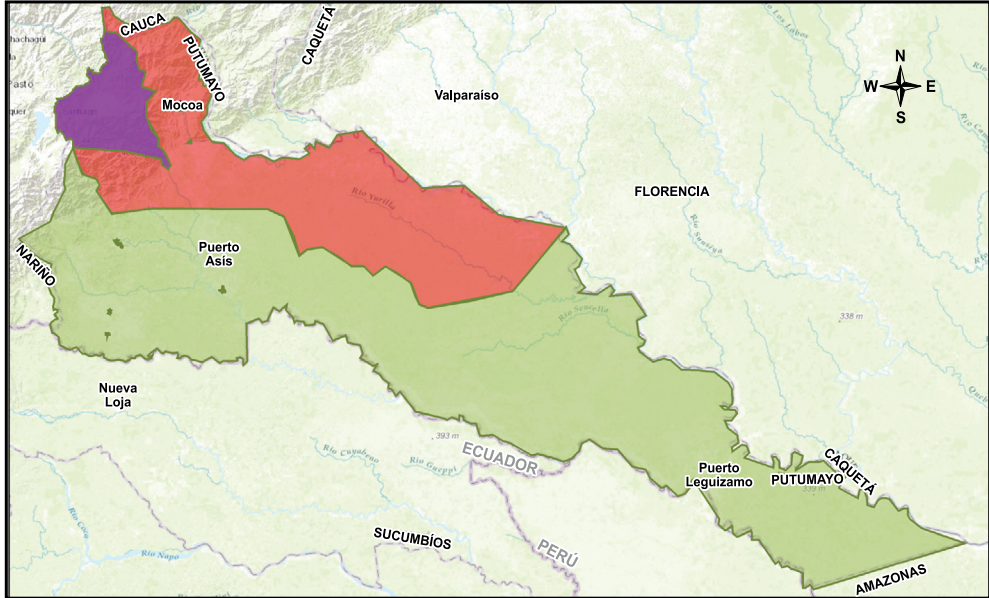


Fuente: compiló y editó Corporación Sinergiaz.

En el departamento se localizan los parques nacionales la Paya, parte del Parque nacional serranía de los Churumbelos-Auka Wasi, y el Santuario de flora y plantas medicinales Orito Ingi-Ande, bajo la jurisdicción de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales Nacionales.

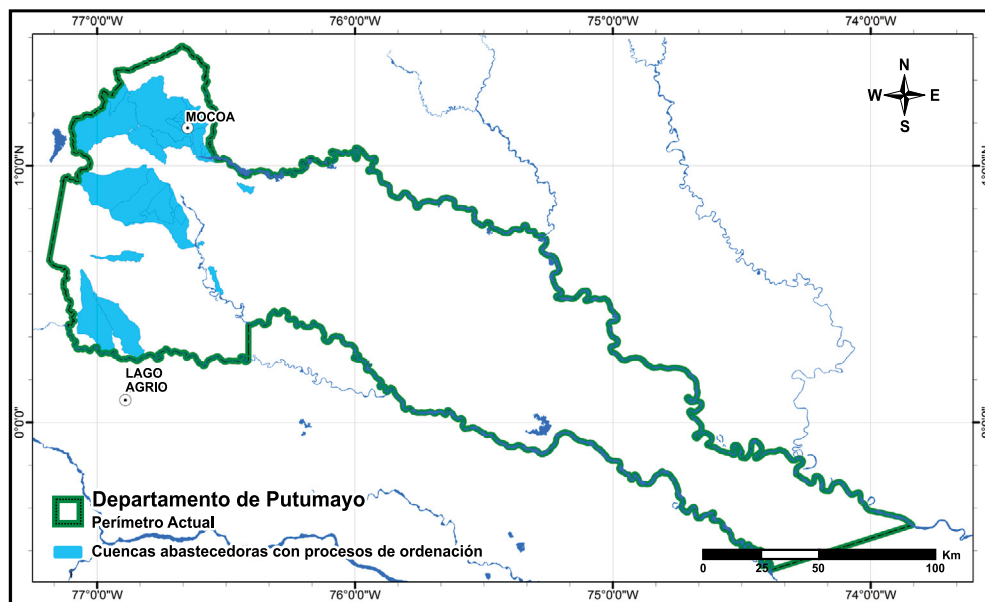
El parque la Paya cubre un área aproximada de 422.000 ha, localizadas completamente en el Putumayo. El de Churumbelos Auka-Wasi tiene un área cercana a 97.190 ha, la mayor parte de los cuales están en el departamento del Cauca, y solo una pequeña porción del extremo sur-occidental está en el de Putumayo. El Santuario de flora y plantas medicinales Orito Inge-Ande tiene un área de 10.204 ha y según la norma se localiza entre Nariño y Putumayo.

Mapa 10. Alto, medio y bajo Putumayo



Fuentes: Open Street Map Contributors, and the GIS user Community.

**Mapa 11. Cuencas abastecedoras ordenadas
o en ordenación en el departamento**

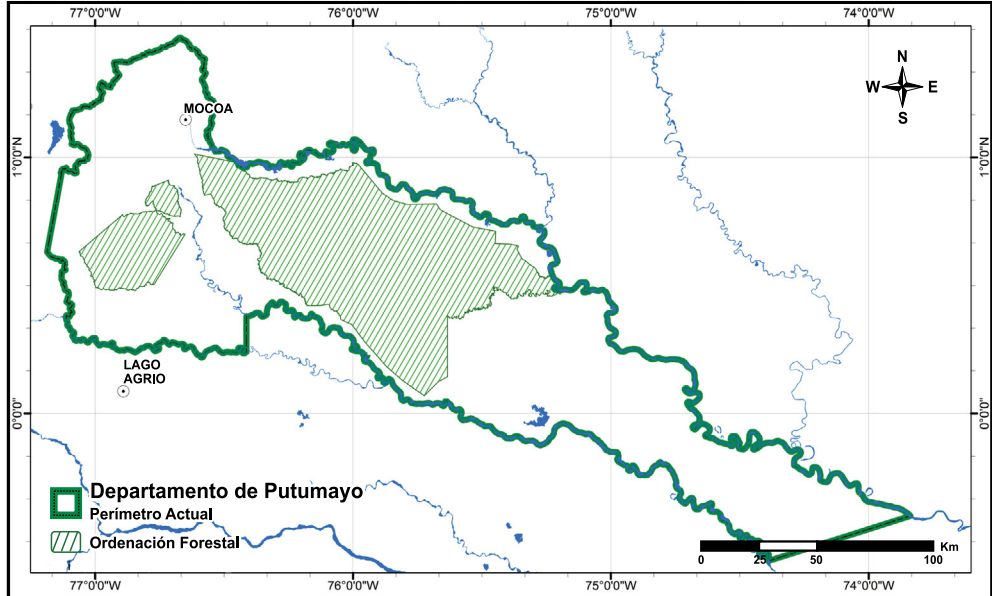


Fuente: compiló y editó Corporación Sinergiaz.

Los planes de ordenación y manejo de cuencas abastecedoras son un factor determinante para la formulación de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial.

En el departamento del Putumayo, en diferentes momentos se ha avanzado en la formulación de los planes de las cuencas. Algunos de estos instrumentos ya perdieron su vigencia. Nótese que muchas de las áreas donde se pretende hacer minería están en estas cuencas abastecedoras.

Mapa 12. Áreas forestales ordenadas en el departamento



Fuente: compiló y editó Corporación Sinergiaz.

Con el propósito de aprovechar adecuadamente los bosques, promover la economía forestal local y regional, y hacer una gestión y administración adecuada de los bosques del sur de la Amazonia colombiana, Corpoamazonia adelantó la ordenación de bosques naturales sobre una extensión de 2'105.028 hectáreas en seis áreas, de las cuales las denominadas San Juan (15.176 ha), Mecaya-Sencella (676.473 ha) y Orito (103.412 ha), se localizan en el departamento.

Cada una de ellas cuenta con su correspondiente plan de ordenación forestal, para su desarrollo futuro en el marco de la normativa vigente, de tal manera que todo aprovechamiento forestal que se pretenda hacer esté en el contexto de la sostenibilidad.

