

Trazos para una historia de la organización territorial del Estado colombiano

Miguel Borja *

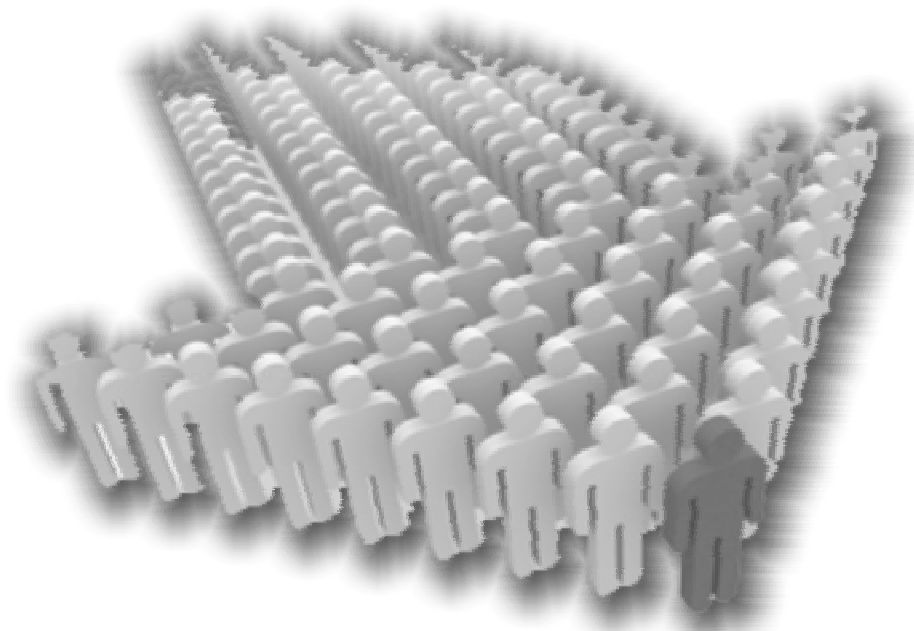


Imagen: www.asesoresticaregon.org

TRAZOS PARA UNA HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO COLOMBIANO

De acuerdo con los elementos generales de la geografía política de la Nación y el Estado en Occidente, uno de los componentes significativos para su formación y consolidación tiene que ver con la organización territorial. Por esto, una de las preocupaciones centrales de la vida del Estado y la sociedad tiene que ver con dicho tema. Los programas y las políticas públicas que definen la organización territorial, deben tratar asuntos como la creación, organización y delimitación de las entidades y unidades de administración territorial, sus competencias y funciones, la cartografía electoral y otras divisiones para el manejo de los asuntos sectoriales del Estado.

Además de lo relacionado directamente con el gobierno del territorio, también se debe tener en cuenta el ordenamiento territorial y el manejo de áreas especiales como las zonas de frontera, de conservación ambiental y cultural. Algo básico en esta dirección en el caso colombiano, es lo relacionado con los territorios indígenas y de las comunidades negras y raizales. Asimismo, la política territorial debe definir las cuestiones relacionadas con la planificación del desarrollo territorial tanto urbano como rural, la orientación de la ocupación, uso y manejo del territorio y los niveles de descentralización y autonomía regional y local. Todo ello, con el objetivo de lograr niveles adecuados de gobernabilidad, que posibiliten atender desafíos como los desequilibrios regionales y los asuntos espaciales de la guerra y la paz.

El listado de los temas anteriores muestra que la construcción de una política territorial puede llegar a ser un elemento estratégico de la acción política, de la formación y organización del Estado y la Nación. Así se entendió en los albores de la República, cuando una de las preocupaciones centrales de las elites dirigentes tuvo que ver en primer lugar con la delimitación del territorio y, en segundo lugar, con su organización. Sin una cartografía definida y herederos de una tradición colonial en la cual el manejo del espacio se realizaba de acuerdo con los caprichos virreinales de autoridades ausentes y desconocedoras de la realidad de los reinos de ultramar, las elites de la Independencia navegaban en un país de límites inciertos. Un territorio desconocido en donde la geografía de los viajeros era la única geografía conocida, a pesar de lo cual las autoridades virreinales no tenían problema alguno para delimitar los espacios en cartografías de ficción.

Lo llamativo en los albores de la República en aquellos años, en el marco de una geografía y una sociedad fragmentada, era que la incertidumbre de los límites respondía a la incertidumbre del poder político. Desde las inadecuadas

* Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública, Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

divisiones administrativas coloniales, surgieron múltiples Estados que buscaron conformarse como entidades nacionales. En los primeros tiempos cada una de las provincias se proclamó como Estado independiente y soberano. En la sombra permanecían los verdaderos constructores y organizadores del espacio, las comunidades indígenas y negras. Los únicos que resistieron la barbaridad colonial y que se refugiaron en cordilleras y valles interandinos, iniciando una guerra de resistencia que aún no termina.

Pero en toda Nación encontramos mentes lúcidas que tratan de resolver los problemas de su tiempo. Así, las opiniones y estrategias geopolíticas de Bolívar llevaron a la conformación de la Gran Colombia, colocando en la trasescena las ambiciones de los caudillos provinciales y los miedos y las ambivalencias políticas de algunos de nuestros dirigentes. La revolución antibolivariana de finales de los años veinte volvió las cosas a su punto de partida y la República se tejió con hilos deleznable que no garantizaban la unidad y gobernabilidad territorial. Otra vez los señores de la cruz y de la espada dejaron oír su voz y se repartieron el país de acuerdo con los límites de su poder. La organización territorial en la Nueva Granada obedecía, por consiguiente, al interés privado y no al interés común.

Por esto, desde tempranas horas de la República se comenzaron a señalar los inconvenientes de la organización territorial del Estado, que incluso llegó a ser considerada como el caldero de la larga serie de guerras que azotaron a la nación durante el siglo XIX. La espada y la cruz jugaban a tejer una tardía Edad Media en el suelo de la patria, repartiendo la geografía de la nación entre los herederos del legado colonial. Pero aún, en este mar de sangre, de nuevo se levantaron mentes brillantes que trataron de orientar a la República en torno a los problemas de la gobernabilidad territorial. Por mencionar un solo ejemplo, se pueden recordar las palabras de Mariano Ospina, uno de los fundadores de la Casa Conservadora cuando ésta aún no era la cortesana del poder, quien para el año de 1851 al proponer una de las primeras leyes encaminadas a reformar la organización territorial estable-

cía una relación directa entre desorden territorial y uno de los males endémicos de la nación colombiana: la guerra. Ospina argumentaba que:

La experiencia de las naciones ha probado constantemente que aún en las más antiguas, con gobiernos mejor consolidados, una mala división territorial, que ha mantenido la desunión y estorbado la fusión de los pueblos en uno solo, ha sido una fuente funesta de guerras civiles y de otros gravísimos males[...] Es uno de los fines de la división territorial atender con facilidad al mantenimiento del orden público. No se presta ventajosamente a este objeto la división actual de la República. Las capitales ejercen en todas parte un gran poder moral sobre los pueblos de su dependencia, y en la Nueva Granada esto es muy notable; basta que los trastornadores del orden se apoderen de la capital de una de las grandes provincias, o que un gobernador o que un jefe militar cometa en ella una traición, para que la provincia entera quede a merced de los sediciosos, que sacan de ella abundantes recursos para extender el desorden; porque sometida la capital no queda un centro activo de resistencia y el hábito de obedecer a la autoridad que allí manda somete a ella los pueblos. Las provincias pequeñas inmediatas sucumben desde luego, y el desorden se propaga con poca o ninguna resistencia.¹

Mariano Ospina, al igual que los reformadores del presente, también fracasó en sus intentos de reordenar el territorio del país. Dejó

¹ AGN, Exposición del Secretario de lo Interior en el año de 1844. República, Archivo Histórico Restrepo, Vías de comunicación, límites y división territorial (1829-1858), 43, f. 341 r y v.

En toda nación encontramos mentes lúcidas que tratan de resolver los problemas de su tiempo. Así, las opiniones y estrategias geopolíticas de Bolívar llevaron a la conformación de la Gran Colombia.

eso sí en claro algunos de los principales problemas del ordenamiento territorial, a partir de documentos, como aquel que elaboró, durante los debates sobre la necesidad de dividir la provincia de Antioquia. En dicho documento, Mariano Ospina, resumió los principales argumentos de aquellos que solicitaban la división de la provincia, todos ellos ligados a la ingobernabilidad y el atraso económico y social a que lleva la existencia de autoridades ausentes y lejanas. Quienes eran partidarios de la división planteaban razones como las siguientes:

La vasta provincia de Antioquia, que confina al norte con las de Mompos y Cartagena; al oeste con la del Chocó; al sur con la del Cauca; y al este con las de Mariquita, Vélez y el Socorro, está cortada por montañas escarpadas que oponen al viajero obstáculos casi insuperables, por considerables ríos, y por dilatados desiertos que se interponen entre los poblados. Desde el golfo de Urabá hasta el puerto de San Bartolomé sobre el Magdalena, pueden computarse más de noventa leguas; desde el Chinchiná hasta Cáceres, por lo menos setenta. Si a esto agregamos la circunstancia de nuestros caminos intran-sitables, lo difícil de las comunicaciones, una población de más de doscientas mil almas, diseminada en la inmensa extensión de su territorio; y que las costumbres, necesidades y medios de subsistencia son del todo diferentes en los habitantes de las diversas secciones que componen la provincia, se convencerá cualquiera que de-sea juzgar con imparcialidad, que la petición que se elevó a las Cámaras Legislativas solicitando su división, no es obra del

capricho, no es hija de pueriles rivalidades lugareñas, no es un efecto de antipatías que no existen; sino la consecuencia de nuestro estado actual social, la imperiosa exigencia de mejorar éste; y una medida de orden y economía que demandan la dicha y bienestar de los pueblos.²

En esta ocasión, al igual que en otros momentos y espacios de la historia de la República, no se pudo llevar a la práctica una reorganización territorial; debían las comunidades locales sufrir las consecuencias de tener un ordenamiento territorial obsoleto bajo gobiernos y autoridades ausentes y lejanas, quienes desconocían los problemas de la vida regional y local.

Un éxito parcial lo alcanzaron los radicales durante la Colombia Federal entre 1858 y 1885, cuando instauraron los Estados Soberanos. Estos Estados implementaron organizaciones territoriales diversas, pero siempre dentro de los parámetros de la geografía colonial: los señores de la misa y de la guerra continuaron considerando a los pueblos como siervos de Dios y del fusil, e hicieron de la organización territorial un marco funcional a sus ambiciones y delirios, facilitando así el segundo movimiento antibolivariano: la contrarrevolución de Núñez y Caro. Estos últimos, artífices de

2 | AGN, Fondo, Vías de comunicación límites y división territorial (1829-1858), Vol. 43, folio 333 y ss.

los actuales desórdenes territoriales e iniciadores del Estado y la Nación fallida, como es considerada la Colombia de hoy, en el plano internacional.

Pero quizás el mayor fracaso de quienes se han propuesto en nuestra historia reordenar el territorio, fue el del presidente Rafael Reyes, quien en los albores del siglo XX organizó una Asamblea Nacional Constituyente encargada de formular una nueva organización territorial. Su división territorial duró pocos días y se borró tan rápido como había tenido que salir huyendo del país su primer mandatario. Reyes, iniciador de la Colombia moderna, tenía en claro que para poder colocar a la nación a la altura de los pueblos de su tiempo, debía reformar la organización territorial heredada del siglo XIX y la Colonia. Para esto conformó una Comisión de Ordenamiento Territorial que se dedicó durante aproximadamente cinco años a estudiar el tema y redactar recomendaciones para el cambio. El problema central era cómo resolver la cuestión regional sin que la solución llevara al fraccionamiento del poder. Pero, incapaces los comisionados de resolver el problema, optaron por el 'dividir y reinarás' y la nueva división político-administrativa sólo alcanzó a echarle más leña al fuego encendido por los enemigos del presidente.

Posteriormente, los gobiernos ignoraron el tema y se limitaron a crear entidades territoriales; acción que paradójicamente terminó por volver casi a las mismas divisiones provinciales de la Colonia, ahora bajo la figura de los departa-

mentos. Se conservaron los límites arcifinios y los problemas por ellos generados, y la geopolítica de occidente continuó organizando el territorio, bajo el desorden introducido desde los tiempos inmemoriales del Imperio Español.

Fue a comienzos de los años noventa, cuando la nación pareció despertar de su marasmo colonial y las nuevas fuerzas políticas que llegaron a la Asamblea Nacional Constituyente retomaron el tema. Allí alcanzaron a señalarle al país los inconvenientes del actual ordenamiento territorial y a dejar en la Carta Política una serie de mandatos encaminados a resolver por fin un conjunto de obstáculos para la gestión del espacio nacional que recorre nuestra vida republicana. Dificultades que van desde el inadecuado trazado de los límites internos, hasta el centralismo político y administrativo, pasando por asuntos como el desconocimiento de las zonas de fronteras, las entidades territoriales indígenas, los territorios negros y raizales y la existencia de cartografías sectoriales que no permiten un manejo adecuado de los asuntos de la administración pública. Una de las carencias centrales de nuestra organización territorial es la falta de autonomía de las entidades territoriales, hecho que falsea las políticas y programas de la descentralización. En general, la geografía política del Estado debe ser considerada como poco adecuada para las tareas del gobierno y el desarrollo social y económico.

A pesar de este panorama difícil, es de resaltar que en la Carta Política de 1991 se establecieron algunos de los parámetros para organizar el territorio de acuerdo con una geografía política moderna y de sabor endógeno: se reconocieron los derechos de los pueblos originarios

de la Nación, las autonomías territoriales y la necesidad de reformar los límites internos y las cartografías estatales. Una innovación en nuestro ordenamiento territorial se estableció a partir del mandato a las autoridades electorales para delimitar circuitos electorales, con el fin de democratizar el poder regional. Desafortunadamente dicho artículo fue posteriormente eliminado de nuestro marco jurídico y los otros mandatos constitucionales han caído ‘en oídos sordos’. A pesar de lo anterior, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 abrió un espacio a las propuestas y luchas que venía liderando Orlando Fals Borda, cuya obra sociológica de los últimos tiempos está dedicada a examinar los problemas de nuestro ordenamiento territorial y a plantear alternativas de solución. Pues, para Fals Borda, el reordenamiento territorial era uno de los asuntos básicos a resolver con el fin de mejorar la gobernabilidad territorial y la eficacia de la administración pública: “Es necesario organizar bien los poderes públicos en función del territorio, espacio o circunscripción que les corresponda, porque en ello juega la gobernabilidad en sus diversos niveles, desde el local hasta el nacional, el uso del poder político, y el empleo correcto y eficiente de los recursos estatales que reciben las unidades territoriales”³, enseñó el maestro.

Pero, como todos sabemos, ‘El Revolucion’ iniciado por el ex presidente César Gaviria Trujillo, bien pronto entró en ‘la pausa’, dejando a los colombianos ‘colgados de la brocha’ en éste y otros temas. De manera que, de nuevo comenzamos a recorrer el camino de Mariano Ospina, de Carlos Holguín, de Rafael Reyes, de Carlos Lleras Restrepo y, finalmente, de Orlando Fals Borda.

De ‘la pausa’ pasamos al pasado, a la regresión de la sociedad colombiana a los tiempos de la Constitución de Núñez y Caro. Esta vuelta al pasado se radicalizó con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el cual no ha hecho ‘mutis

por el foro’ en lo que tiene que ver con la implementación de políticas territoriales favorables a la reconstrucción del estado centralista de Núñez y Caro. Por esto, los esfuerzos gubernamentales actuales están encaminados a dar una vuelta atrás para enfocarse en las políticas territoriales inspiradas en la constitución de 1886 y en los programas de manejo del territorio que el proyecto de construcción nacional de la derecha radical demanda. Así, por ejemplo, se ha buscado fortalecer el autoritarismo presidencial, amenazando, incluso, la figura del gobierno propio de departamentos y municipios. También se han revertido los procesos de la descentralización, vía recorte de las transferencias y competencias de las entidades locales y regionales. Además, los proyectos de ley que tienen que ver con el desarrollo rural afectan directamente las formas de gobierno indígena y negro. Igual cosa sucede con los proyectos de ley para el manejo de los bosques y las aguas, por no hablar del ordenamiento territorial que el Tratado de Libre Comercio (TLC) impone como prerequisite para la circulación de mercancías. Lo paradójico es, que hasta los gobiernos locales ‘alternativos’ se han dejado enredar en las lógicas de un ordenamiento territorial entendido como una mera acción de planeación física, como se puede echar de ver en los planes maestros recientemente aprobados en Bogotá, la valorización por ‘beneficio general’, las Unidades de Planificación Zonal (UPZ) y el plan de ordenamiento territorial y el tratamiento que se le está dando al caso de los cerros orientales de la ciudad capital. Y, si por Bogotá llueve, por otros lados no escampa, como sucede con los megaproyectos que se están implementando en el área de influencia de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta o los proyectos agroindustriales en los territorios de las comunidades negras y en algunas áreas de los Llanos Orientales.

3 Fals Borda, Orlando. (2000) *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*. Bogotá, IEPRI, p. 31.

Dada la permanencia de fallas profundas en la organización territorial, es necesario volver a preguntarse por los elementos de acción social que se podrían tener en cuenta para la construcción de una política territorial que ayude a dar respuesta a los problemas y necesidades de los pueblos. En primer lugar, es indispensable de nuevo volver a echar tierra sobre la herencia de Núñez y Caro, con el propósito de que la nación colombiana no viva de su pasado, sino que se proyecte hacia el futuro en el marco latinoamericano y la comunidad de naciones. Si la Nación continúa bajo dicha herencia, su ordenamiento territorial seguirá obedeciendo más a las lógicas de la Colonia que a las de una nación moderna y un Estado autónomo. En segundo lugar, es necesario retomar el debate iniciado a finales de los años ochenta, en las comunidades regionales y locales, sobre el tema de nuestra organización territorial, polémica que fue posteriormente llevada a la Asamblea Nacional Constituyente. Es indispensable volver la mirada hacia los elementos y argumentos que allí se plantearon con el fin de reordenar el territorio, pues parte de la solución a nuestras dificultades en el gobierno del territorio podemos encontrarla en la Constitución y en leyes como la de Desarrollo Territorial, de fronteras y áreas metropolitanas y en los imaginarios de los pueblos históricos que constituyen los núcleos societarios de la nación.

Con esta misma dirección, es urgente discutir y aprobar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y realizar los desarrollos jurídicos pertinentes para el ordenamiento territorial de las entidades territoriales indígenas, las zonas de fronteras y los ordenamientos territoriales sectoriales. Nuestro Estado de Derecho adolece de graves fallas en lo que tiene que ver con las normas jurídicas para organizar el territorio. En tercer lugar, es inevitable tener en cuenta que debido a la geografía múltiple del país, las propuestas reordenadoras del territorio deben apuntar a la construcción de una república diversa; lo que implica apostarle a la forja social y política de las regiones como Estados regionales, como autonomías. Igualmente, a la consolidación de los espacios indígenas, raizales y negros como Estados nacionales y las zonas de fronteras como

áreas binacionales y trinacionales. Así se podrán resolver los problemas relacionados con la cuestión regional y los territorios culturales y las tensiones actuales en nuestros límites internacionales.

Quizás, de esta manera, se logre superar nuestro destino aciago que indica que 'en Colombia el pasado no pasa, porque los problemas no pasan', que en términos de la temática tratada en éste escrito se podría traducir como el hecho de que 'en Colombia el pasado no pasa, porque los problemas de nuestra organización territorial no se resuelven'.