

KAZIYADU: RECIENTE DESPERTAR DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*Orlando Fals Borda**

El Ordenamiento Territorial es un tema importante aunque no se le haya dado el juego político necesario, no por falta de elementos o de conocimientos, ya que desde 1986 en el país se ha tratado el asunto, no tanto en el nivel nacional como el regional o local, a pesar del silencio gubernamental que se está dando.

Se podría repetir con Galileo "eco si muovi", aunque el problema no se reconoce, ahí está vivo, agitando aspiraciones y expectativas que se han ido acumulando y hoy constituyen una especie de magma subterráneo porque aunque no se percibe, puede estallar como ha venido sucediendo, esporádicamente, en algunas partes y es probable, que de no canalizar conocimiento y acción sobre el tema se pueda desencadenar un desarrollo caótico en el país, pues no habría unidad nacional. En este trabajo se reflexiona sobre expresiones de ajuste político-administrativo.

Un ordenamiento del espacio puede tener diferentes expresiones, puede haber, por ejemplo, un ordenamiento del espacio forestal, orden forestal; un ordenamiento del uso de las aguas, orden hídrico; un ordenamiento del uso de los recursos naturales, orden ambiental. El fenómeno de ordenamiento atañe a todas las disciplinas, necesita de ellas para entender la complejidad que representa la conformación de los territorios y la forma como los habitantes lo emplean.

Los fenómenos político-administrativos en este tema son fundamentales, especialmente en relación con la Ley de Ordenamiento Territorial; sin embargo, en los últimos dos años he podido constatar, no de manera sistemática pero sí en el terreno, la débil situación que hay al respecto.

* Sociólogo. Fundador y profesor Emérito de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia.

Ver a Colombia como país de regiones no es nuevo, esta realidad la han consagrando observadores, científicos sociales y generales de la república, desde comienzos del siglo XX, contamos, por eso, con la visualización de una Colombia distinta.

Pionero del estudio de las regiones en nuestro país fue el General Francisco Javier Vergara y Velasco cuya obra geográfica debe ser recuperada, es necesario volver a leerla pues presenta, con mucha claridad, las descripciones de las nueve regiones centrales de Colombia que él reconoció. Con el fin de impulsar la observación de las regiones, el General hace un planteamiento conceptual sobre el espacio.

Al tratar el tema del espacio hay que volverse posmoderno, unir el elemento espacio con el elemento tiempo y admitir que las dimensiones con las cuales se juega no son solamente las que conocemos como dimensiones físicas, ancho, largo, alto y profundo, también el tiempo, y es necesario, para poder entender este elemento, que incluyamos el concepto de espacio, porque esa combinación permite la dinamicidad del fenómeno del ordenamiento territorial, que pasa, así, al plano de lo histórico.

Al hablar de Ordenamiento Territorial, debo mencionar dos obras que anteceden a Kaziyadu, "Región Historia" de 1999 y "Acción y Espacio: Bases para una Autonomía Regional". Kaziyadu es vocablo de la lengua huitoto que significa una gran cosa, significa el amanecer, el despertar; es otra forma de expresar lo que a muchos de nosotros nos han enseñado en las universidades sobre desarrollo o desarrollismo.

Esta palabra desarrollismo o desarrollo se traduce al concepto inglés *develop* no *development*, de los gringos, ni es tampoco el desarrollo como concepto de planificación que han impuesto muchos economistas en el poder. Si se tradujera la palabra desarrollo o *development* a lenguas indígenas incontaminadas, la idea se da en otra dimensión, la dimensión cultural, síquica, personal, es más dinámica, más viva. Se puede asimilar, por ejemplo con el *suahili* afgano, levantarse y andar o con el Maya, *opar*, avanzar y aquí *development* traducido a lengua huitoto, *Ka Zi Du*, significa el amanecer, el despertar de un pueblo y eso no es "desarrollo".

Desarrollo en el enfoque desarrollista se reduce a simple metáfora materialista, a la forma de tejer una realidad económica o financiera, olvidando esta otra ilusión humana, social, viva, que permite respirar otro aire y no el aire pesado de una ciudad como Bogotá o de una región donde ha ocurrido una catástrofe, una matanza o han tenido que huir tantos hermanos, los desplazados. Amanecer al verdadero desarrollo humano y social, está en el fondo de la cuestión porque no sirve un desarrollo material simple, ya lo describió Bulte,

lo que surge de ese tipo de desarrollo materialista financiero es un pacto con el diablo, se vende el alma por placeres pasajeros o por fenómenos que no satisfacen el ansia de vivir y, en últimas, no hay desarrollo sino pérdida del alma.

Resultado de mis observaciones en las regiones que pude visitar estos últimos dos años, es la obra Kaziya, debo decir que no soy el único dueño del libro; de lo allí planteado, se siguieron procedimientos de participación intelectual con la gente de cada sitio y recibí grandes lecciones precisamente de los indígenas del Amazonas, que para sorpresa mía y de los compañeros de viaje, iniciaban su Plan de Ordenamiento Territorial.

En el Amazonas se ve una de las más graves equivocaciones de la Constituyente de 1991, de la cual venimos: haberla declarado departamento. También los otros Territorios Nacionales. Los constituyentes cometieron el error antropológico de hacer la transferencia mecánica de las instituciones político-administrativas de un departamento andino como, por ejemplo, Cundinamarca a una sección del país como Amazonas cuyas bases sociales y culturales son totalmente distintas. Uno dice eso es obvio, pero no fue obvio para los legisladores; se trasladó toda la tradición corruptora de dineros mal habidos y mal ejecutados. En el caso de estos departamentos periféricos, los fondos del situado fiscal fueron usufructuados por una elite minúscula, senadores, diputados, gobernadores, el resto de la población, colonos e indígenas no recibieron nada. Sin embargo, cuando se aprobó la Ley 388 de 1997 fueron los indígenas quienes pusieron en práctica los Planes de Ordenamiento Territorial.

El departamento del Amazonas tiene dos municipios, Puerto Nariño y Leticia; cuenta con un gran parque natural y territorios indígenas. En Leticia pudimos observar que los indígenas estaban conociendo su territorio, estableciendo dónde principia y dónde acaba y elaborando mapas sin brújulas ni directrices técnicas, con el conocimiento de sus propios sabios, de sus Chamanes para establecer los sitios sagrados, los ríos que dividen las tribus y salieron mapas no solamente exactos sino artísticos, dignos de colocar en cualquier museo.

Con estos mapas se hizo el levantamiento territorial del Amazonas en año y medio y hoy, cuando ya paso la vigencia de la Ley, ninguno de los dos alcaldes cívicos del municipio ha hecho absolutamente nada sobre el POT.

En su trabajo cartográfico, los indígenas, descubrieron que las decisiones político-administrativas tomadas en el gobierno de Barco les fueron entregando el mayor resguardo que tiene el país, el predio Putumayo, ubicado entre los departamentos de Putumayo y Amazonas. El presidente Barco o sus consejeros, definieron que el predio terminará en la frontera norte con el río Caquetá, los indígenas por concepción ven que el río no divide a sus pueblos y que no

debe ser así en los mapas oficiales. Los ríos, han aprendido ellos, no dividen los pueblos sino que los unen y ven entonces que el predio Putumayo, como se aprobó inicialmente y como se registra en la cartografía oficial, destruye, ignora la realidad indígena, por eso las tribus allí asentadas han decidido incluir la parte norte del río Caquetá sin corregir decisiones político-administrativas impuestas.

Lo que hay que corregir es el traslado mecánico de una invención político-administrativa occidental como el departamento a una región periférica con población indígena que no merece ese tratamiento, pues la Constitución permite esas regiones por ser distintas, tan diversas como las de las tribus indígenas que allí se encuentran y que organizan y administran su territorio en forma distinta a la departamental, ¿cuál es esa forma?, son las Entidades Territoriales Indígenas, ETIS, figura constitucional ya reglamentada, sin que hasta el momento haya una sola conformada en el país. ¿Qué han hecho los indígenas? han procedido a organizarse informalmente, a establecer sus gobiernos autónomos y a diferenciarse allí, en lo posible, de los departamentos.

Allá tienen una respuesta basada en su realidad, acá en los Andes, insistimos en organizar los territorios administrativos copiando a Francia en el siglo XIX y hoy en Colombia ya casi ninguno de los departamentos es viable, están en crisis y persisten en continuar aplicando las mismas políticas, no quieren acabar los departamentos, que han cumplido su función de jurisdicción electoral y punto, así cualquier variación de los límites en uno de ellos perjudica a otros, necesariamente afectando el poder establecido; y pasamos a un punto delicado, es que si un ordenamiento territorial tiene que examinar la subdivisión de los espacios, los límites político-administrativos son absolutamente significativos y eso es lo que tiene nerviosos a los gobernantes.

Inicialmente se equivocaron en la colocación de los mojones; en 1993 la Comisión de Ordenamiento Territorial logró con el Codazzi establecer ochenta y nueve conflictos de límites entre municipios y diecinueve entre departamentos; uno diría, ¿cómo se han venido sosteniendo estas diferencias tantos años y no han estallado?, en Colombia no ha habido mayores enfrentamientos por causa de los límites, pero esta situación aporta elementos de conflicto que alimentan la violencia general. Hay dos ejemplos:

1. Los límites entre Caquetá y los llanos del Yarí, periferia del sur de Colombia, donde está parte de la zona de despeje del Caguán, hay una línea divisoria departamental, comba que entra al Caquetá hacia el lado del Caguán; esa comba es un homenaje a la estulticia gubernamental endémica, fue trazada por algunos técnicos, no voy a decir de donde, pero tengo a mano documentos sobre divorcio de aguas y allí impusieron la divisoria de aguas más al sur de donde correspondía, donde ahora aparece. Haciendo la investigación en la

COT, se identificó que ese error técnico de interpretación de las escrituras se debió a una respetuosa insinuación de un político, del cual no quiero acordarme, porque le convenía tener los votos de los Losada en el Caguán y en otras partes del Yará, es verdad, quienes vivían en Losada y en el Yará, parientes, colonos originarios de San Vicente del Caguán han pedido que se reconozca su origen caqueteño y a pesar de tener sus parientes, sus familias allí, no ha habido poder para hacer la corrección.

2. En San Andrés y Providencia, periferia norte de Colombia, se percibe el deseo de independencia y tienen razón los isleños raizales, si uno acepta que los elementos culturales básicos, el religioso y el del lenguaje, no son los de la mayoría colombiana, y si se admite que las regiones son ámbitos de diversidad. Allá hay también razones históricas de origen, fue decisión propia de los isleños, en el año de 1821 entrar a la Gran Colombia, no asumieron la independencia absoluta como la asumieron Barbados, Santo Domingo y tantas otras islas del Caribe, quizás con menos títulos de los que pudieran tener los sanandresanos.

Esas raíces históricas, raciales, religiosas y lingüísticas siguen pesando y aún en contra del descuido de los gobiernos centrales y de la misma experiencia negativa del traslado de lo central a lo periférico, como ocurrió en el departamento nuevo del Amazonas, ¡qué no se han robado!, si se evalúa esta situación, se puede afirmar que los centralistas han sido culpables del desapego isleño a las instituciones nacionales colombianas.

Es necesario que a la periferia de Colombia se le reconozca su entidad, su razón de ser, su propia autonomía, sin temer que el país pierda esas provincias, por el contrario, las perdería si no se les da a los gobernantes locales la apertura a su autonomía, promesa formal en la Constituyente del 91.

La región Caribe estuvo muy cerca de tener la primera RAP de este país. En la Costa Atlántica hubo entusiasmo por llevar a la práctica la regionalización y para esto tenían autoridades y raíces populares que apoyaban la idea porque en la Costa desde los años ochenta se han venido haciendo, por parte de las Cámaras de Comercio departamentales, campañas muy eficaces de construcción de una identidad regional, desde la Guajira hasta Córdoba, y aunque se molestaron los antioqueños, también Urabá; de esa idea, surgió la fórmula del CORPES y el de la Costa fue el primero.

También el presidente Barco impulsó la idea del CORPES de la Costa Atlántica y fue tan buena que se aplicó a todo el país decretando otros cuatro CORPES. Cometió el error del presidente Reyes con otro capricho cuando él planteó un ordenamiento del país y decidió en 1905 crear 32 departamentos, uno de los cuales tenía que ser donde él había nacido, el Departamento Reyes con capital en Santa Rosa de Viterbo; cayó Reyes en 1909 y se acabó ese departamento.

En la administración Barco se ordenó, sobre el papel con el mapa de Colombia, la conformación del CORPES Centro Oriente, pero se le fue la mano, porque no solamente comenzó en Cúcuta lo que él quería, sino que acabó en San Agustín, Huila; entonces los paisas quisieron conformar su CORPES bien grande, entonces cogieron, desde Chocó hasta Nariño y lo llamaron el CORPES del Occidente. Como en el resto del territorio no conocían a los indígenas, no les importó para nada como quedara, en los Llanos Orientales, la Orinoquia, metieron lo que pudieron y la Amazonia quedó sola.

¿Cómo se dividieron estos dos territorios, estas dos regiones CORPES?, no hubo una diferenciación, en que uno es el pulmón del mundo, el sur, y otro es un territorio mucho más de Pampa que tiene otras culturas. Los CORPES no funcionaron, sin embargo, hay que admitir que fue el primer intento formal en Colombia de una regionalización, que se hizo sin seguir los consejos y las divisiones del General Vergara y Velasco, es evidente, pero se reconocen principios de regionalización y así crearon ambiente para el título undécimo de la Constitución que habla del ordenamiento territorial, con ese pecado original, desde el punto de vista del espacio-tiempo, que son los departamentos.

Los CORPES fueron entonces sumas de departamentos, cuando los departamentos empezaron a fallar fracasaron los CORPES, se les dio sepultura y quedó pendiente su resurrección porque a los políticos les interesaba; sin embargo, ningún político se ha atrevido a hacer una RAP unida por intereses comunes económicos, políticos y sociales. En las elecciones de octubre pasado ocurrió algo inusitado, seis gobernadores fueron electos sin el apoyo de los partidos tradicionales, ni liberal ni conservador; fue así como los departamentos del Tolima, Huila, Nariño, Putumayo y Caquetá, cuentan con gobiernos independientes por el origen de los votos, constituyen un bloque en el sur occidente del país y surge el interés de crear una RAP sin necesidad de Ley Ordinaria ni Ley Orgánica para hacerlo.

Ya hay dos grupos de RAP en esa parte del país, una al norte, Huila y Tolima que revive el Tolima Grande, porque Huila fue la parte sur del Estado Soberano del Tolima, inclusive se llamaban entonces opitas y sureños; quien inventó el Huila y el huilense fue el Obispo de Ibagué, quien gobernó más que los gobernadores. La otra RAP se conformaría con Nariño y Cauca, unidos por la tradición incaica, quechua, la ruana del sur y muchas costumbres que hermanan estos dos departamentos con el Ecuador y con el Perú; diría que así como San Andrés está dudoso de pertenecer a Colombia, de pronto acá también haya razón para que Ecuador sea parte de una realidad viva en estos dos departamentos que podrían trabajar por las mismas causas.

Mientras los gobernadores de la costa están envueltos en asuntos secundarios, los del suroccidente han tomado la bandera de integración regional con

la ventaja de que tienen peso político, económico y social en el país y están siendo oídos en el mundo, han hablado fuerte no solamente en Colombia sino en Europa y en los Estados Unidos; tienen su contra al Plan Colombia y han promulgado su Plan del Sur, tienen sus ideas sobre cómo proceder en relación con los narcocultivos, no quieren que lleguen tropas y si actúan como RAP, pueden ser como el mar que se extiende a otras playas. Esa es la esperanza, ver en nuestro país la experiencia completa de una RAP, un nuevo país que no es más que la suma y la transformación de los departamentos en algo mucho más ambicioso, mucho más eficaz, mucho más racional y más ligado a la realidad colombiana: Colombia país de regiones.

En la práctica política estos gobernadores se han puesto de acuerdo para adelantar políticas de desarrollo comunes prestándose apoyo mutuo y alcanzando capacidad para avanzar en el mundo moderno que necesita proyectos grandes, ambiciosos para hacer impacto nacional e internacional. Se llama la Alianza del Sur a esta integración de intereses que parte del examen de lo que cada departamento ofrece de acuerdo con su posibilidad.

En este contexto, quiero mostrar lo que llamo "Visiones de conjunto del país y su totalidad". La visión tomada a partir de mi participación como miembro del panel de expertos de CORMAGDALENA, Corporación del Río Grande de la Magdalena, CORPOMAGDALENA, con otras doce personas que compartimos una visión de conjunto porque después de todo, el río Magdalena es nuestra mamá, donde confluyeron las riquezas, las personas y las cosas aunque tuvo un error de origen, tomarlo como elemento de división y no de unión de los colombianos, se convirtió en límite territorial que divide catorce departamentos.

Viendo el río Magdalena como factor histórico, cabe la pregunta ¿Cómo ocurrió que el río Magdalena fuera un elemento divisorio de este gran territorio? Averiguando en el Archivo General de Indias, en Sevilla España, yo me encontré con una Cédula fechada en 1575, cuando acababa de ascender al trono Felipe II, a él le mostraron el mapa mudo de la época y le ubicaron la desembocadura del río en las Antillas. España había hecho dos grandes colonias, una en Santa Marta y la otra en Cartagena y como se presentaron peleas entre los dos conquistadores y sus sucesores sobre el dominio de estos territorios, le fue propicio al Rey que la desembocadura del río Magdalena estuviera equidistante entre las dos ciudades y determinó que a partir de ahí se "divida ese territorio en dos grandes Provincias, Santa Marta y Cartagena" y así quedó. Hoy nos preguntamos en el panel ¿Cómo y qué tiene que ver Felipe II con que el río Magdalena siga siendo límite?, ¿será que persisten las razones de Estado que tuvo Felipe II en 1575 para que esto siga así?, evidentemente, en cinco siglos las razones de Estado no han cambiado mucho y la cuenca del Magdalena, realmente, se ha convertido en un emporio de encuentro de los colombianos.

El río Magdalena se convirtió en escenario de confrontación sangriento durante las guerras civiles; muchos colonos de la depresión Monposina huyeron de estas guerras y se metieron al sur de Bolívar y llenaron ese hueco, luego vinieron de otras partes y ha ido creando allí una identidad real que no aparece en los mapas político-administrativos; quien desconoce esa realidad que es geográfica, sociogeográfica, desconoce a los catorce departamentos, Barrancabermeja no termina en la ribera oriental del Magdalena sino en Yondó al otro lado y Girardot hace unidad con Flandes al otro lado. Hay realidades que hemos ignorado en esta geografía.

Aunque se ha hablado del Magdalena Medio como unidad socioeconómica, la realidad demuestra que hay varias regiones y no una. Los habitantes la llamaron Región del Río Grande, tiene dos epicentros, uno en Aguachica, Cesar, y el otro en el Banco, Magdalena. Allí se presentó una rebelión contra los gobernadores porque los alcaldes de esta parte, para poder ir a responder ante los gobernadores a Cartagena tenían que hacer un recorrido bastante raro; ir a Barrancabermeja, tomar un bus a Bucaramanga, otro hacia Ciénaga, de Ciénaga a Barranquilla y de Barranquilla a Cartagena y si se les olvidaba algún sello o una firma, díganme el problema para la gobernabilidad.

Se hizo una gran reunión en Aguachica, a la que fui invitado, y asistí acompañado de un funcionario del Ministerio del Interior que trabajaba en la LOOT. Llegamos y encontramos una concentración inusitada, una Asamblea Comunal de por lo menos ochocientas o mil personas, venidas de toda la zona que uno hubiera llamado Magdalena Medio, pero eran más de Monpox que de Yondó y Cantagallo. En la mesa a un lado estaban los de Asocipaz y al otro los que parecían ser de la guerrilla del ELN, las diferencias ideológicas eran evidentes y marcadas. De esta reunión bilateral sale el ideal de la autonomía, la independencia, el autogobierno y afirman "nosotros somos capaces de autogobernarnos, de darnos la paz, que necesitamos si nos dejan tranquilos". Por supuesto hubo momentos de tensión; el pueblo colombiano es simpático, no sé si por diseño o porque se les ocurrió en el momento, cada vez en que estuvieron a punto de pelearse, entraba, cantando y danzando, el grupo musical de tambor Fonema de Aguachica, Cesar; claro, todos lo escuchaban, y se acababa la discusión, cuando notaban que se reanudaba la conversación se retiraban, así ocurrió unas tres o cuatro veces. De esta reunión salió la decisión de crear una región, no un departamento; se va a llamar Río Grande, ya tienen Himno Nacional, "La Piragua" y la decisión fue sellada por la tambora del colegio que salió a darle la bendición final.

Así la Cuenca del río Magdalena sirvió para unir a estas gentes en una región que cubre altas riveras y desaparece el río Magdalena como elemento de división y surge como elemento de unión entre colombianos. A Tunja me invitaron para ver lo relacionado con Casanare y resucitar al antiguo departamento de Boyacá; allí es más fácil ya que la idea de regionalización está mucho más

madura, aparece la gran dimensión, la gran visión, la de la República Regional Unitaria de Colombia.

Colombia es un país de regiones. Política y administrativamente el país ha estado mal dividido en departamentos pero éstos pueden transformarse en regiones, la suma de estas regiones autonómicas pueden dar nacimiento a un nuevo tipo de República, una República también unitaria pero regional, no federal, no mirando al siglo XIX porque el federalismo de esa época fue fatal, ni tampoco federal al estilo de los Cantones Suizos a que aludió un jefe guerrillero, colono intelectual de los europeos, no es así nuestra realidad regional. Concebir un nuevo país, un nuevo sistema organizativo nacional que se base en estas realidades regionales cuyo componente sería la suma de municipios afines, que se inspiren en la historicidad colombiana tales como las provincias, que ya existen en muchos departamentos.

Un país de regiones y provincias, esa es la República Regional Unitaria a la que invita KAZIYADU.

