

Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos

ORLANDO FALS BORDA*
CON LA COLABORACIÓN DE MIGUEL BORJA

Desde 1991, cuando quedó incorporado como Título XI de la Carta Constitucional, el Ordenamiento Territorial se ha considerado como uno de los problemas nacionales fundamentales que merece tratamiento prioritario.

Es cierto que no se ha logrado la aprobación de la respectiva ley orgánica (LOOT); pero sí se han expedido una media docena de leyes ordinarias relacionadas con el manejo del territorio que nos pueden enseñar, con la práctica,

^(*) Sociólogo. Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

cómo podríamos movernos al ir observando y ponderando experiencias en tan delicadas materias como el régimen municipal, servicios domiciliarios, medio ambiente, áreas metropolitanas, gobierno interior y comunidades afrocolombianas. La última de estas leyes ordinarias, la 388 de 1997, obliga a los municipios a tener planes parciales de ordenamiento territorial (uso de la tierra) para los próximos diez años: revivió el tema general, en efecto, pero omitió admitir planes más amplios para combinar municipios a nivel de asociaciones, áreas metropolitanas o provincias, lo que era y sigue siendo más realista y económico. Todavía hay tiempo para corregir dicha ley y aprender de ella y de las otras mencionadas.

Que el problema de la organización y administración territorial está vivo y que es de capital importancia, no sólo en las áreas rurales donde se han realizado batallas campales por el control de espacios sociogeográficos, sino también en las ciudades, se demuestra por la permanente atención que ha recibido desde 1991 en medios muy diversos. Sólo en los últimos meses se han registrado expresiones como las siguientes: el descubrimiento del caserío de Bajirá en el disputado corredor del Pacífico entre paramilitares y guerrilla, que no se sabe si pertenece al Chocó o a Antioquia (problema de indeterminación de límites y autoridades legales); los U'Wa que niegan el paso a técnicos de la petrolera Occidental por razones de dominio ancestral (problema de falta de normas sobre ETIS); el gobernador del Putumayo que declara la inviabilidad de su departamento a causa del conflicto y por razones fiscales (situación que se extiende a muchos otros departamentos); los costeños que realizan su Séptimo Foro exigiendo la Región Administrativa y de Planificación (RAP), paso hacia la Región Territorial plena (RET); 26 municipios encabezados por Rionegro que articulan campaña por una provincia autónoma, para no ser absorbidos a la fuerza por el Área Metropolitana de Medellín.

La dolorosa realidad del conflicto armado, especialmente en el campo, le da a este tema visos prácticos que no pueden anticiparse en discusiones formales, pero que ahora se destacan en todo su dramatismo. Por supuesto, no se pretende ignorar la problemática urbana, ya que ésta, además de lo político, asume también expresiones violentas y delincuenciales en barrios, calles y espacios definidos, además los fenómenos regionales afectan a las ciudades. Pero las significativas batallas a campo abierto o en pequeños poblados que se vienen registrando son pruebas de que elementos como el control del territorio rural y la ocupación de asentamientos agropecuarios, mineros, silvícolas y campesinos en general, tienen sitio privilegiado en los diseños estratégicos y tácticos de los grupos enfrentados así como para la Fuerza Pública. La guerra civil colombiana parece que se está ganando o perdiendo en el campo, no en la ciudad, hecho extraño si recordamos que el país tiene ahora mayorías de población urbana.

Explicitar el punto de vista civil ante la descomposición general del país derivada del conflicto armado para presentar alternativas de solución y coadyuvar en la búsqueda de la paz, constituye un deber moral y político. Por eso hemos organizado y presentado nuestros puntos de vista en forma de una Guía, con el fin de que las propuestas y sus fundamentos sean accesibles a todos los interesados.

PARTE I

FUNDAMENTOS POLÍTICOS

SOBRE EL PROBLEMA DEL TERRITORIO EN COLOMBIA

I. Gobernabilidad y ordenamiento.

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. Para cimentar estos pasos debe servir el ordenamiento territorial, y por eso es aconsejable que se aplique de manera conjunta y simultánea con las políticas de descentralización fiscal, y no separadas o de forma sucesiva como de manera equivocada se han venido sugiriendo por algunos senadores, de allí los despilfarros que se han venido observando.

El *ordenamiento territorial*, en efecto, trata del manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente. En Colombia estos espacios socio-geográficos se definen como veredas o caseríos, corregimientos, municipios, áreas metropolitanas, distritos y departamentos, para conformar el ámbito unitario de la nación. De estos espacios, la Constitución de 1991 consagró como "entidades territoriales" a los municipios, los departamentos y los distritos, y añadió las provincias, las regiones y las entidades indígenas (ETIS). Abrió igualmente la puerta a una figura cercana: la comunidad ribereña afrocolombiana, y permitió impulsar las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas.

Todas las entidades constitucionales se establecen con cinco propósitos: gobernarse por autoridades propias; ejercer competencias; administrar recursos; establecer tributos; y participar en las rentas nacionales. Estas disposiciones hacen de Colombia una república unitaria, pero descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. En el campo, el ordenamiento territorial se relaciona primordialmente con actividades agropecuarias, la producción de alimentos y la explotación de recursos naturales y la biodiversidad, de allí lo vital de su consideración y la urgencia de buscar su gobernabilidad.

En resumen, la más amplia visión del ordenamiento territorial en Colombia

incluye factores sociopolíticos, ambientales y administrativos. Estos tres factores merecen discutirse, en nuestro caso, junto con otros dos elementos: 1) la consideración del impacto nacional, regional y local que tiene el conflicto armado; y 2) la explicitación del punto de vista de la sociedad civil en la búsqueda de la paz y del buen gobierno a través del ordenamiento del territorio.

En las circunstancias del conflicto armado y para llegar a su alivio o solución, la contribución principal del ordenamiento territorial es la de indicar cómo construir o reconstruir espacios sociogeográficos y administrativos bien determinados donde, como en los casos recientes de conversión de corregimientos en municipios, se siga expresando libremente la voluntad de la sociedad civil como poder autónomo o gobierno popular. Todos los grupos en armas, tanto los oficiales como los revolucionarios y los irregulares, deben respetar la voluntad popular así expresada. En otra forma se crean o continúan vacíos de poder que fuerzas irregulares, a veces delincuenciales, llenan con violencia. Esta última práctica es lo que hay que controlar antes de que se vuelva una mala tradición.

2. Límites y desintegración nacional.

Existe la preocupación de que las políticas reordenadoras del espacio sociogeográfico puedan llevar a alguna desintegración nacional o, de otra forma, a una intensificación de nuestros conflictos internos. Esta es una preocupación válida, en especial si la relacionamos con límites actuales de municipios y departamentos y con circunscripciones electorales de las que depende el poder de terratenientes y de clases dominantes tradicionales. Casi no habrá ningún gran propietario o político profesional que acepte de buenas ganas algún ajuste de límites que lleve a la disminución de su poder personal territorial, lo cual explica en buena parte las resistencias del Congreso Nacional

para expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Sin embargo, un análisis histórico sereno de la cuestión demuestra que esos peligros personalistas y de clase social pueden sortearse con éxito, y que las explicables resistencias encontradas pueden vencerse sin arriesgar ninguna catástrofe. Los conflictos agudos pueden evitarse si se explican bien y se entienden con patriotismo, en especial por los políticos, las razones locales y generales de suficiente validez que justifican los ajustes territoriales. Así lo hizo el Presidente Rafael Reyes entre 1905 y 1908 al imponer con éxito el primer reordenamiento territorial del siglo en nuestro país. Sus medidas implicaron una conmoción nacional en un momento penoso y difícil de ajustes post-bélicos y de asimilación de la sensible pérdida de Panamá. Aquellos ajustes no sólo fueron aceptados en su momento, sino que de allí parte la vida administrativa de seis de los actuales departamentos.

De la misma manera, no creemos que ajustes equivalentes en las similares condiciones problemáticas de hoy, produzcan ahora ninguna balcanización, ni aún aquella que esperan los que ya creen ver síntomas de "tres Colombias": una paramilitar al norte, otra guerrillera al sur y otra bipartidista al centro. Esto ya no es posible por razones económicas, sociales y culturales que más bien defienden la unidad, por encima de imposiciones guerreras. Con grandes esfuerzos colectivos, Colombia ganó su lucha contra la topografía indómita que aislaba a sus regiones, y hoy es un país unitario de verdad. Las ocho regiones histórico-culturales que nos distinguen en el mundo, están integradas y dependen unas de otras para su progreso económico y bienestar social. Además, las actuales tendencias hacia la globalización mundial nos obligan a pensar en unidades territoriales grandes que le hagan bien el juego a dichos macroprocesos sin perdernos, como sería precisamente con Regiones Territoriales plenas (RET).

Pero postular RETs funcionales y viables exige revisión de límites y ajustes en el poder local, y admitir accesiones y secesiones de territorios departamentales y municipales con el fin de dar bases firmes a la gobernabilidad y estabilidad necesarias, todo aquello que necesitamos para sobrevivir como nación moderna en el siglo que nace. Para ello se necesita de una alta dosis de generosidad y patriotismo de parte de las clases dirigentes, al adquirir consciencia de la gravedad de las situaciones creadas por el conflicto armado.

Para empezar, recordemos cómo es que hemos heredado los actuales límites departamentales y municipales: ellos no nacieron porque sí en el mapa oficial, y su trazo actual no les hace, por eso mismo, intocables o eternos. Se decidieron en circunstancias concretas en un momento dado por gente de carne y hueso, con intereses o ignorancias palpables. En efecto, los actuales límites son por regla general resultado de imposiciones verticales, autoritarias y a veces violentas, externas a los pueblos de base afectados, decisiones que a veces nos vienen desde hace siglos. Por ejemplo, el río Magdalena como límite divisor de departamentos fue decidido hacia 1550 en el Palacio de Aranjuez por el rey de España. (En el Africa Oriental, los trazos limítrofes entre Kenya y Tanzania fueron decididos según los caprichos de las reinas europeas; los inocentes Masai del Kilimanjaro sufrieron las consecuencias de la división). Los límites de provincias y Estados Soberanos del siglo XIX en nuestro país reflejaron intereses de caudillos de las diversas regiones que así lo determinaron arbitrariamente en la Convención de Rio-negro luego del triunfo de la revolución federalista de 1861. De esas decisiones elitistas persiste nada menos que el embrollo del sur de Bolívar, herencia de un vacío territorial que fuerzas no estatales han venido llenando. Los límites de Risaralda se deben a una puja inmisericorde de políticos caldenses que ante todo querían defender sus curules en el Congreso.

De esas inconsultas o incompetentes decisiones, muchas veces sin realizar los amojonamientos físicos necesarios, provienen los 19 conflictos interdepartamentales y 89 intermunicipales existentes según cuentas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en 1993. La existencia de estos conflictos sin que ellos generen movimientos armados por la definición o confrontación de límites es una muestra más de que los colombianos no nos matamos por cuestiones de límites internos. Igualmente, la conversión de 52 corregimientos en municipios, en los últimos cinco años –proceso positivo que ha permitido descentralizar recursos y fomentar autonomías locales – se ha realizado partiendo los espacios municipales actuales y redistribuyendo poderes políticos sin que se hubieran ocasionado conflictos cruentos o motines contra las autoridades. Hubo casos de comprensible resistencia en antiguas cabeceras; pero la discusión colectiva y el diálogo, así como la presión desde las bases veredales, con nuevos líderes y movimientos cívicos, permitieron llegar a soluciones ordenadas y constructivas. Situaciones similares de reordenamientos territoriales pacíficos observamos en las reformas de Reyes a comienzos de siglo y en los cambios territoriales de mitad de siglo cuando se crearon nuevos departamentos. Es más, dichas transformaciones de geografía política y administrativa se realizaron como estrategias para construir la paz. Del mismo modo, se puede observar que en procesos que podríamos denominar impropriamente de “degradación territorial”, como el paso de un municipio a corregimiento e incluso a formar parte de una ciudad, el caso de los antiguos municipios de la Sabana, se han llevado a cabo sin que surjan actores armados dispuestos a luchar por un status territorial interno.

Todo esto parece demostrar que si se hace bien el proceso reordenador que seguimos necesitando, el pueblo colombiano raizal será capaz de asimilarlo sin mayores traumas. No le teme a la revisión de límites tanto como los viejos

políticos, y sería a éstos a quienes habría que ilustrar. El Artículo 290 de la Carta, que consagra revisiones periódicas de límites, al aplicarse, puede en esta forma contribuir a la mejor distribución territorial, para fomentar el buen gobierno y cimentar la paz. Y así evitar la desintegración/ descuartizamiento/ balcanización del país que algunos observadores exhibiendo un pesimismo antropológico marcado sobre los colombianos, creen advertir.

3. Metodología y procedimientos.

Como vemos, no se puede esconder que la recomposición territorial del país implica una reorganización del poder político local y nacional; ajustes en las circunscripciones electorales; una redistribución de la riqueza producida a todo nivel; y la asunción de la autonomía de cada unidad territorial dentro del marco unitario de la nación. Es necesario desarrollar estos elementos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Con el fin de superar la actual guerra civil, a partir del reordenamiento territorial recomendamos proceder paso a paso desde las bases comunales locales hacia arriba, es decir, a partir de las unidades de administración territorial básicas como veredas y corregimientos donde tiene lugar lo cotidiano, pasando a entidades más complejas y grandes como el Municipio, la Provincia y la Región, reconociendo vinculaciones económicas y sociales antiguas o nuevamente creadas por la diáspora campesina, la dinámica demográfica y por el conflicto armado mismo.

Estos procedimientos buscan la conformación de organismos e instituciones democráticas de participación popular universalmente acatadas en secciones donde se restablezcan niveles estables de presencia estatal y de gobernabilidad. Tales secciones se declaran sucesivamente como “zonas reordenadas” o “de paz”, que se van extendiendo y afirmando unas con otras de manera acumulativa,

dentro de un esquema general de paz, que analizamos más adelante.

Para proceder con eficacia en el proceso ordenador del territorio se requieren dos clases de disciplinas. En primer lugar, las sociogeográficas con el fin de determinar los límites reales de cada unidad territorial (que como hemos visto no son los que aparecen hoy en mapas oficiales), y las formas de organización del espacio según sus características y posibilidades, como lo quiere la Ley 388 de 1997, tareas que pueden realizarse por comisiones corográficas y otros técnicos mediante levantamientos cartográficos y encuestas. En segundo lugar, pueden emplearse las técnicas participativas (investigación participativa-IAP) para incorporar a los diseños científicos y técnicos del trabajo los aportes de los ciudadanos idóneos de cada unidad, y otras informaciones culturales y sociales pertinentes.

4. Pivotes y actores del reordenamiento por la paz.

Los pivotes principales del autonomismo unitario que consagra la Constitución son las Provincias (constituidas por Municipios afines) y las Regiones, no los Departamentos. El establecimiento de Provincias y Regiones como unidades territoriales será una contribución a la paz y al progreso porque articulan una visión macro ayudando a resolver problemas mayores que inciden en los conflictos, y que los Municipios y Departamentos solos son incapaces de resolver.

La realidad de Colombia como país de Regiones, Provincias, Territorios Indígenas y Afrocolombianos es ventajosa para el país. Es cierto que tener regiones no es fenómeno exclusivo de Colombia, ya que pueden registrarse en muchas otras naciones; pero en nuestro caso las regiones han ganado características históricas y culturales peculiares debidas a su inicial aislamiento, características que siguen pesando mucho en la realidad nacional, pero que fueron matizándose y enriqueciéndose con los conflictos internos, las

comunicaciones modernas y las visiones nacionales elaboradas desde comienzos del siglo XX por diversos hombres de Estado e intelectuales.

La diversidad regional así producida y representada como elemento nacional es rica en lo cultural, económico y político, hasta el punto de que es posible concebir a Colombia como una combinación de Estados Regiones, conformando una República Regional Unitaria. Preferimos identificarnos con las Regiones unidas y no hablar de "federación", de "federalismo" o de "confederación" a la manera de los cantones suizos, porque ésta es nuestra realidad, en lo que somos privilegiados. Por supuesto, el tema merece tratamiento a fondo: aquí volvemos sobre ello al final de la Guía, para enfatizar búsquedas propias de forma estatal sin caer en los usuales modelos eurocéntricos que no nos han quedado bien.

Como queda dicho, para que reine la gobernabilidad y vuelvan la paz y el progreso a las unidades del territorio, es indispensable que se respeten las decisiones de los pobladores, esto es, a las organizaciones civiles que la dinámica del reordenamiento y otras fuerzas políticas se hubieran producido. Es el derecho a la vida, al trabajo y al futuro lo que queda en juego.

De esta regla se deduce que los principales actores del proceso reordenador serán los nuevos dirigentes cívicos e independientes que lo encabecen, nuevos por no estar envueltos con los intereses creados de los políticos tradicionales; pero que se mantendrán sintonizados con las bases populares de las que derivan su poder político y social. Sin movimientos sociales y políticos regionales y locales que se dirijan a estos objetivos, será difícil llegar a las metas propuestas. Reglas nuevas para este juego reordenador surgirán en cada sitio según las necesidades encontradas o descubiertas.

Para todo ello conviene conocer principios de democracia participativa y la filosofía de la participación popular, sin olvidar que en éstas cuentan también so-

luciones conocidas de representación colegiada. No es posible hoy el ejercicio de la democracia directa, al antiguo estilo ateniense, ya que será necesario delegar poderes y hacer fe en las capacidades de los dirigentes escogidos. Turnarlos y ensayar liderazgos colectivos puede resultar conveniente. Reconstruir concejos municipales y recolocar en sus sitios a los personeros de cada comunidad, con el respeto de las gentes, es parte del proceso reordenador para la paz.

El respeto comunal debe incluir aquel de los grupos armados, oficiales e irregulares, que tienen presencia a nivel local. No es posible reconstruir la democracia con una espada de Damocles colgando sobre ella, creando situaciones de intimidación que desvirtúen la voluntad popular. Esta debe ser siempre libre de coacción. Y los grupos armados deberán respetar siempre el resultado de las decisiones de los pueblos, en la esperanza de que el proceso haya sido honesto y transparente, y encaminarse hacia el desarme.

En casos difíciles o persistentes de violencia armada, no queda otro camino que pedir o exigir la presencia coactiva externa, expresada en mecanismos de veeduría, seguimiento, control y justicia con poder suficiente para hacerse respetar y hacer respetar los acuerdos ciudadanos por todos los grupos armados.

PARTE I I

SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES

I. Guías para la reconstrucción de la gobernabilidad local

1. *Registre síntomas de vacíos de poder.* Lo primero que puede observarse en las áreas de conflicto es la existencia de un vacío de poder político o ingobernabilidad, que se manifiesta de las siguientes maneras:
 - a) Desconocimiento de los límites actuales de las secciones político-administrativas (municipio, distrito y departamento). Este fenómeno es general

en el territorio nacional, lo que convierte a los trazos fronterizos que aparecen en los mapas, como simples ficciones. Todo límite interno es hoy problemático debido a fallas de concepción y/o ejecución del amojonamiento, protocolos incompletos sobre límites y errores de apreciación sobre el sentir de los ciudadanos afectados. Además rompen con la unidad socio-económica y ecológica de los territorios. Ello invita a cuestionar el sistema ordenador nacional y a exigir el cumplimiento del Artículo 290 de la Constitución que permite la revisión periódica de límites y corregir el desorden existente.

b) Rechazo, supresión o sometimiento de autoridades legítimas en sus respectivas jurisdicciones. Es la máxima expresión del irrespeto a la sociedad civil y a la voluntad popular por parte de grupos armados.

c) Ignorancia de normas legales vigentes y formulación de normas alternas. Como mal generalizado en el país, viene a ser parte de los puntos anteriores. A veces se dictan normas locales, como la Ley del Llano de 1952, o se establecen consensos en "comunidades de paz" hasta ahora inestables.

d) Reemplazo de instituciones locales, regionales o nacionales por otras ad-hoc. Refleja la necesidad elemental de reglas para la convivencia, como para el orden público, la justicia, las relaciones familiares, los transportes y contactos con el exterior, reglas cuya aplicación es asumida por las fuerzas de ocupación armada.

e) Imposición de contribuciones, gramajes e impuestos. Es la forma especial de asegurar la sobrevivencia de las fuerzas de ocupación, por coerción de la población local o con su acuerdo.

2. *Determine los orígenes de los vacíos de poder.* El vacío de poder que se experimenta en estos sitios se origina, por regla general, en las operaciones que realizan tanto el Ejército Nacional como

las guerrillas y los paramilitares. Todos hacen ocupaciones de hecho al crear unidades de control o de gobierno local a partir de secciones mínimas de territorio como veredas, caseríos, corregimientos o resguardos. Someten o desplazan entonces a la población campesina respectiva.

En estos casos el vacío de poder se crea por la fuerza de las armas y se desconoce a la sociedad civil que queda sin la capacidad de defensa propia y sin la autonomía básica para trabajar y producir, transmitir la cultura, y reproducirse con el sosiego indispensable.

3. *Apele al poder primigenio del sector civil y articúlelo.* Resulta evidente que para reconstruir de manera estable la gobernabilidad local, como base de la regional y la nacional, tenemos que apelar a la fuente primigenia del poder que es el pueblo soberano. Se le considera constituyente primario de la sociedad y del Estado. Por lo tanto, se necesita reconocer, articular y hacer respetar la organización propia o autónoma de la sociedad civil que se expresa en movimientos sociales y en unidades vitales mínimas, empezando con la gente de carne y hueso que habita veredas, laderas, barrancos, o valles, el "pueblito viejo" desarmado que vive de su fuerza de trabajo.

No se trata del pueblo en armas que se ha levantado para luchar por ideales políticos, ni tampoco del pueblo armado en cooperativas de defensa. Se trata del pueblo productivo directo en sus respectivos contornos. Por tanto, en aquellos casos de vacío de poder estatal en que ha habido ocupación prolongada de unidades por actores armados que hubieran asumido funciones estatales ad-hoc, será conveniente inducir también la evolución del poder de las armas hacia el poder civil, como viene explicado. No es aceptable reordenar territorios bajo la espada de Damocles de la violencia, ni

se puede reconstruir una democracia auténtica con intimidaciones. Los actores armados tendrán que acceder a movimientos sociales o a otras formas del accionar político dentro del esquema general de paz acordado (punto 7).

4. *Tome en cuenta las necesidades fundamentales de los pueblos.* Resulta obvio, aunque se olvide con frecuencia, que son las necesidades y aspiraciones de estos pueblos de base, en su generalidad campesinos, las que hay que tomar en cuenta en la búsqueda de la gobernabilidad. Son las gentes que más han sufrido el conflicto en su cotidianidad e injustamente, en cuyas casas se ha asesinado, golpeado o abusado, de donde huyen como desplazados constituyéndose en víctimas de las políticas de liquidación humana que se han venido imponiendo desde los ámbitos del poder nacional e internacional.

De entre ellos se recluta el personal para las guerras, pero también allí está una juventud sin futuro que bien merece otro destino, no el de una sociedad cuyo tejido se desgarraba día por día.

5. *Reviva el altruismo tradicional.* Curioso que estas sufridas gentes del campo y la ciudad, con toda su pobreza y marginalidad, hayan conservado de manera natural una tradición no bélica, de cooperación, ayuda mutua y altruismo. Esta tradición viene de siglos atrás y puede tener raíces precolombinas. Conviene estimularla para volver a ganar niveles adecuados de estabilidad, progreso y paz.

Por ejemplo, es paradójico que sea en las zonas del sur de Bolívar donde se desarrollan las peores batallas del momento, siendo que ése era el paraíso lejano y tranquilo donde se refugiaban las familias de la depresión momposina que huían de las guerras civiles del siglo pasado cuyo teatro era el río Magdalena. Reconstruían de manera pacífica la sociedad violenta y la cul-

tura guerrillera que así dejaban atrás. El aislamiento de palenques como Norosí y riberas como San Pablo y Papayal aseguraba la comida, la alegría colectiva, y la creatividad cultural. Esta tradición pacífica ancestral, que sobrevive en las bases rurales a pesar de la guerra, es la que habría que apoyar, como sociedad civil, para reconstruir la gobernabilidad en los niveles territoriales superiores.

6. *Anticipo y combata la resistencia de políticos enemigos del reordenamiento.* Es posible que los políticos locales con intereses en los mismos sitios se resistan a los ajustes territoriales, porque quedaría en entredicho su viejo poder. Para ello se necesita cierto realismo de parte de los políticos afectados, para que cedan y no se constituyan en obstáculo para la búsqueda de la paz con justicia que todos anhelamos.

7. *Establezca zonas reordenadas o de paz en unidades mínimas vitales.* En consecuencia de lo anterior, es positivo concentrar la atención inicial del proceso restructor en la unidad mínima vital de territorio que es la vereda, el caserío, el corregimiento, la ladera o el resguardo, como viene dicho, para llegar a declarar la zona reordenada o zona de paz. Siendo este punto muy importante para el argumento central de nuestra guía, vamos a elaborarlo un poco más.

a) Condiciones del esquema general de paz. El esquema general de paz que podrá surgir de las entidades nacionales constituidas para el efecto, como el Consejo Nacional y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil, hará bien en incluir o confirmar lo siguiente:

- Un mecanismo de proscripción bélica total que incluya las armas, el reclutamiento forzado y el servicio militar obligatorio (lo que liberaría a la juventud de prácticas violentas tradi-

cionales de iniciación), y el desmantelamiento de grupos paramilitares.

- Un requerimiento por el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, el respeto a la vida, a la independencia, al derecho de autodeterminación y la libre expresión de las poblaciones en sus respectivas unidades territoriales, por parte de todos los grupos armados así oficiales como insurgentes e irregulares. Ello significa reconocer el poder popular local como constituyente primario, en expresiones democráticas libremente ejecutadas tales como la elección de autoridades propias y la incorporación de personeros institucionales (jueces, maestros, sacerdotes, etc.).

- Mecanismos para esclarecer y castigar crímenes de lesa humanidad y la reparación de los daños sufridos por víctimas.

- Mecanismos de estímulo, veeduría, protección y control sobre el proceso restructor, en especial sobre grupos armados, incluyendo los que ofrezcan instancias internacionales respetables como Naciones Unidas, OEA, Cruz Roja y organismos no gubernamentales.

b) *Condiciones derivadas de la situación local.* La declaración de zona reordenada o de paz podrá tomar en cuenta:

- Los estragos sufridos por la respectiva unidad territorial, examinando con técnicas IAP los restos de la comunidad y los vestigios de organización social y liderazgo natural en cada sitio. Si se trata de desplazados, estudiar las condiciones de su localización original o de la nueva a que hayan accedido. En todos estos casos será necesario impedir la continuidad o extensión del latifundio y crear condiciones de uso de la tierra

y de los recursos naturales más eficientes y vinculadas al mercado, como se está ensayando con zonas de reserva campesina en Caquetá y Bolívar y con adjudicaciones de tierras colectivas en el Atrato Medio.

- Los nuevos límites creados por el desarrollo de los conflictos o por los procesos de cambio inducidos por nuevas vías de comunicación, por actividades económicas y de colonización, o por la nueva ocupación espacial. Para ello pueden emplearse técnicas de investigación socio geográfica.
- La elección o designación legítima de autoridades para la nueva circunscripción que hubiera surgido con la delimitación realizada.

Reflexiones prácticas

La declaratoria de zona reordenada o de paz no es nueva. Se ha intentado en lugares como el Caguán (Caquetá), Cimitarra (Santander), Aguachica (Cesar) y San José de Apartadó (Urabá), donde la fórmula ha funcionado por períodos cortos. Pero funcionó, para enseñarnos que es una vía posible para llegar, de abajo hacia arriba, a la reconciliación nacional. Lleva a formas civiles diversas de resistencia a la guerra; estimula la recuperación de la dignidad colectiva; e induce a adoptar expresiones políticas autónomas de gobierno popular sin lastres del pasado.

¿Podríamos ensayar estas fórmulas en la "zona de despeje" de los municipios del Meta y Caquetá que se quiere organizar en el presente semestre? Parece que las posibilidades estarían dadas para comenzar allí un interesante proceso de consolidación de condiciones para la paz regional de manera continua y extensa, afianzando lo que se ganara durante el período de despeje.

De manera similar, son positivas las autorizaciones concedidas por el gobierno

anterior a los gobernadores para establecer comisiones de convivencia, conciliación y paz con el fin de dialogar y hacer negociaciones parciales con comandantes guerrilleros en cada sitio. Estas medidas van en la dirección correcta, y por eso sus resultados son satisfactorios hasta la fecha en 16 departamentos que lo han practicado. Lo mismo ocurre con las gestiones locales y regionales de obispos y párrocos, como el Programa de Paz y Desarrollo del Magdalena Medio. Esta tendencia podría continuar sin fatiga para "desbogotanzar la paz".

En los trabajos y campañas que con estos fines se organicen, conviene enfatizar que la paz va más allá del silenciamiento de las armas. Debe haber paz con justicia, lo que en el campo significa acceso democrático y equilibrado a la tierra productiva y a las riquezas generadas, en una reforma agraria real y profunda, porque hay que saldar una vieja y sangrienta deuda social. Vivir en paz en nuestras localidades significa vivir sin el terror ubicuo de la violencia como la hemos venido sufriendo, porque habrá por fin un profundo respeto a los derechos fundamentales.

La paz en el campo colombiano podrá llevar a una mejor convivencia en las ciudades campenizadas que la guerra ha fomentado. Sería posible retrotraer los nocivos efectos que el Plan Colombia de Currie y Pastrana (padre) ha tenido en la descomposición urbana para criar los "Rodrigos D" y "vendedoras de rosas" que hoy pululan sin norte ni sentido. El retorno a la tierra en las modalidades indicadas atrás puede brindar buena parte de este futuro, si se hace la reforma agraria real y profunda mencionada, y si se impide la interferencia de los grupos armados en los territorios concedidos, como ocurre hoy en el Chocó.

2. Guías para la reconstrucción de la gobernabilidad municipal.

Una vez reconstruida la unidad mínima vital del territorio cual es la vereda o sitio,

se puede más fácilmente reconstruir el municipio al que pertenece, y llegar a proclamar a éste también como zona de paz. Veamos algunas de las guías pertinentes.

1. *Determine los límites reales de la comunidad.*

Partamos del hecho de que no existen límites actuales funcionando en ningún municipio o departamento del país. Se han roto o modificado por la fuerza de los procesos sociales, económicos y bélicos de la realidad que han tenido lugar en el campo desde hace medio siglo, por lo menos. Ninguna fuerza armada los reconoce (tampoco otras instituciones). La misma diáspora campesina producida por la necesidad de la supervivencia rompe los límites formales y hace correr la frontera agrícola cada vez más lejos, creando nuevos asentamientos desconocidos por los gobiernos y por los catastros. Por lo tanto, con el concurso popular, se buscará fusionar y modificar entidades territoriales y suprimir las que no son viables.

Las gentes del común saben por regla general donde principian y donde terminan funcionalmente las unidades a las que pertenecen. Son el resultado de la interacción social reconocida por los mismos habitantes en sus desplazamientos diarios, tareas y ocupaciones habituales. Las comunicaciones terrestres son fundamentales para conocer el polo de atracción de los caseríos o pueblos, tales como las cabeceras de municipios, que es criterio básico para determinar las áreas de influencia y límites externos reales de los pueblos. Es necesario que las autoridades sepan bien donde comienzan y donde terminan sus comunidades reales, para gobernar con eficacia y seguridad.

Los límites reales no son difíciles de determinar si se apela a la memoria visual e histórica de las gentes y sus líderes naturales, quienes informarán al respecto. Los topógrafos no son necesarios en esta primera etapa, sólo

después para tecnificar la tarea demarcatoria y fijar los mojones.

Los límites reales casi nunca son los mismos formales o político-administrativos, pero habrá de buscarse una eventual congruencia entre ellos. Son necesarios para conocer los componentes de todo Municipio o Departamento en su integridad funcional. Estas tareas se pueden adelantar con la geografía social y la IAP para buscar consensos y acuerdos de base que eviten celos, suspicacias y resistencias en los ajustes de las entidades.

2. *Reconozca que la falta de autoridades formales no significa anarquía.*

En muchos de esos sitios ignotos e indeterminados gobierna la guerrilla. En otros existe una falta completa de autoridades, lo cual no significa ni anarquía ni desorden. Existen estructuras propias de liderazgo natural que conviene reconocer y acoger. Se aplican entre ellos las reglas latentes y manifiestas de la solidaridad social y ayuda mutua a las que ya hicimos referencia. Muchas veces se ha observado que han sido los agentes del Estado los que introducen allí la violencia, cuando se hacen presentes.

3. *Construya o reconstruya la estructura formal del municipio real.*

Una vez conocidos los componentes reales del municipio, esto es, los caseríos o corregimientos en sus comunidades que se identifican con la respectiva cabecera, se puede proceder a construir o reconstruir el Concejo municipal con personas idóneas, y a elegir alcalde y otras autoridades. Si se hace bien este trabajo con la IAP, se verá que habrá unidades territoriales que salgan de un municipio antiguo para anexarse a otro, porque así lo quieren los habitantes. Esto habrá de respetarse, en lo que se fomenta la satisfacción social y se crean nuevos canales de actividad económica y progreso general. Así se contribuye a la paz regional.

4. *Emplee la juventud y nuevas fuerzas en la reconstrucción municipal.* Por dentro o por fuera de las estructuras partidistas tradicionales, conviene que en estos esfuerzos de reconstrucción social y política intervengan las nuevas fuerzas de las comunidades, en especial los/las jóvenes. Habrá que formar con ellos y ellas una nueva y satisfactoria actitud de servicio al pueblo y de búsqueda del avance colectivo, creando el orgullo de pertenecer a su comunidad o a sus juntas comunales o concejos. Se pueden emplear técnicas culturales y participativas con estos fines, y organizar movimientos sociales y cívicos diversos.
5. *Proclame al municipio como zona reordenada.* Sólo si se cumplen los requisitos anteriores de respeto por parte de los grupos armados a la voluntad de los vecinos –expresada en manifestaciones populares como elecciones, referendos y plebiscitos y en movimientos sociales en las unidades básicas ya descritas– se podrá proclamar al municipio interesado como zona reordenada o de paz. En estos casos, distinto de formas conocidas de reinscripción, se pueden estudiar formas abiertas de postulación y asimilación de guerrilleros como concejales, alcaldes, y otros funcionarios, o como miembros o impulsores de movimientos sociales y cívicos, como se ha hecho exitosamente en otros países con similares problemas.
6. *Ponga las bases para asociar municipios afines.* Los problemas contemporáneos de servicios (agua, energía, aseo, educación, salud, transporte, medio ambiente) no pueden resolverse sólo dentro del ámbito de los municipios tomados por separado. Desbordan sus límites. De allí que conviene poner bien las bases de Areas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios afines y vecinos. Las Asociaciones de Municipios se vienen extendiendo por todo el país desde los años 80 sin tomar en cuenta los límites de departamentos, en lo que hacen bien. Los municipios de las Areas Metropolitanas sólo deben demostrar el fenómeno de la conurbación que les va ligando unos a otros y a un núcleo urbano principal. Es bueno dar a conocer las legislaciones existentes al respecto para llevar a la conformación de provincias, que son más estables que las asociaciones como entidades territoriales constitucionales, a lo que nos referiremos más adelante.
7. *Trabaje simultáneamente la descentralización y el ordenamiento.* No separe estas dos políticas porque son hermanas siamesas. Los dineros del Estado deben tener receptáculos bien conformados como serían los municipios reconstruidos. Sólo así se evitan los despilfarros y la corrupción que han reinado.
8. *Organice ETIS y comunidades afrocolombianas ribereñas.* Según el tamaño que tengan, pueden organizarse entidades territoriales indígenas en el ámbito municipal, con base en las propuestas adelantadas por la Comisión Conjunta del Senado de la República y la Comisión de Ordenamiento Territorial en 1993, que contó con la participación indígena. Así se respeta su autonomía como naciones indígenas, sus conocimientos y su identidad cultural, elementos intrínsecos de la paz nacional. De la misma manera, conviene aplicar la Ley 70 de 1995 sobre comunidades afrocolombianas ribereñas, evitando los enfrentamientos a que ha llevado con grupos indígenas por causas discutibles. Estas formas de tenencia colectiva de la tierra son la mejor protección hasta ahora previstas contra los abusos de empresas madereras y mineras, en lo que debería fomentarse su alianza con ETIS cercanas o vecinas. Su reforzamiento impedirá las invasiones por grupos armados que les han afectado en los últimos meses de ma-

nera cruel e injusta; y permitirá defender a las comunidades negras de los megaproyectos destructivos que quieren desplazarlas y desocupar su hábitat, con fines de sobreexplotación de recursos y obtener el control geopolítico y económico de la Costa Pacífica.

PARTE III

SOBRE LA ESTRUCTURA DEL NUEVO ESTADO

I. Hacia las provincias.

La Provincia, como coordinación de municipios afines que combinan proyectos, recursos y voluntad política, puede contribuir a la solución de conflictos al asegurar el buen gobierno en un nivel superior y más amplio de espacio territorial. Para crearla pueden darse los siguientes pasos.

1. Determinación de afinidades y necesidades comunes de municipios cercanos. Así como ocurren afinidades vecinales para conformar municipios, también a otro nivel se crean afinidades, necesidades comunes y actividades compartidas entre municipios cercanos que hacen necesario estructurarlos como una Provincia autónoma y permanente. Las técnicas para definir estas tendencias son las mismas recomendadas para los municipios (geografía social e IAP).
2. Empleo de criterios de externalidad y escala. Se descubrirá la ventaja de principios como los de externalidad y escala para plantear proyectos comunes de desarrollo económico y social que sólo serían viables si los municipios aúnan esfuerzos. El principio de externalidad se refiere a efectos que una entidad tenga sobre otras, por ejemplo, en aspectos ambientales como cuencas hidrográficas o en las que se trascienden los límites administrativos buscando entes mayores. El de escala se aplica por razones técnicas o de tama-

ño financiero que hacen aconsejable delegar del Municipio al Departamento, o de la Región a la Nación, proyectos provinciales o subnacionales.

3. *Intercambio de experiencias entre alcaldes y municipios afines.* Como se dijo atrás para las Asociaciones de Municipios, ninguno de éstos es capaz de resolver por separado sus problemas de servicios públicos, y menos aún los derivados del conflicto armado. Es necesario combinar los municipios, con lo cual tanto los alcaldes como los gobernadores departamentales ganan al asumir una amplia visión de gobernantes, la consideración expedita de los asuntos municipales que adquieren mayor presencia, voz y autoridad ante poderes externos, y el manejo eficiente de recursos.
4. *Conformación de Provincias plenas.* Es loable que las Asociaciones de Municipios coronen su gestión con la conformación de sus respectivas Provincias. Pero como el Artículo 321 de la Constitución impide combinar municipios de diferentes departamentos, se impone la necesidad de reformar dicho artículo y corregir así una imposición de última hora que ocurrió en la Asamblea Constituyente de 1991. Necesitamos trabajar con Provincias plenas, no recortadas por los límites ficticios de los departamentos.
5. Establecimiento de Círculos Electorales de Diputados. Según el Artículo 299 de la Constitución, los Círculos para la elección de diputados equivalían a Provincias y servían para que en las Asambleas se alcanzara una representación equilibrada de todas las secciones de los departamentos. El Acto Legislativo No. 1 de 1996 los suprimió inconsultamente, pero cabe insistir en ello por su evidente conveniencia, y como una contribución a la paz regional. En esta forma las Provincias adquieren mayor justificación política,

si se adelanta la campaña para reintroducir en el Artículo 299 el Inciso 2 que fue borrado.

No obstante, si se ajustan los departamentos a la estructura provincial/regional, como se sugiere en la próxima sección, las actuales Asambleas podrían quedar redundantes y los Círculos Electorales de Diputados no serían ya necesarios. En estos casos, las Asambleas podrían fraccionarse dentro del territorio departamental para formar Consejos Provinciales constituidos por alcaldes o sus representantes. Saltan a la vista los ahorros al fisco departamental producidos por estas medidas.

6. Promoción de la política provincial.

No se deben enfrentar gobernadores y alcaldes sobre estos asuntos, porque todos se benefician con la creación de Provincias, por las razones de servicio público, visión de Estado y economía de escala que se han enunciado.

Como lo veremos enseguida, es patriótico trabajar en este empeño por cuanto los departamentos pueden asumir funciones de coordinación, supervisión y orientación de proyectos multiprovinciales de desarrollo económico y social, así como de gestión de proyectos macros del nivel regional o supradepartamental que luego articulen y ejecuten las Regiones. En estas tareas grandes, las fuerzas insurgentes pueden hacer una sustancial contribución, porque también son un poder multiprovincial o regional.

2. La transición de departamento a región.

No conviene suscitar celos ni enfrentamientos entre regionalistas y departamentalistas en lo que a la reconstrucción del Estado se refiere. Un mismo propósito patriótico y de progreso general debe cobijarnos, pensando siempre en lo que convenga mejor para los pueblos gobernados. Nuestra personal opinión es conocida: pensamos que los pivotes centrales de la nueva república son la Provincia

y la Región jugando conjuntamente, y que los Departamentos actuales deben empezar a asumir una u otra función, o convertirse en una u otra.

La introducción histórica de los departamentos no ha sido del todo feliz, ya que fue resultado de tendencias extranjerizantes no bien adaptadas a nuestras realidades, y de la imposición bélica por el triunfo de un partido político en el campo de batalla. Pero en cambio, los departamentos pueden ofrecer una excelente labor de coordinación regional, con cuya práctica podrán irse acomodando en el nuevo Estado. Siguen ahora algunas sugerencias para facilitar la transición del Departamento a la Región.

1. *Reconocimiento de la importancia táctica del Departamento.* Constitucionalmente, sin la aceptación de los gobernadores y asambleas, no se abren las puertas para crear Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) conformadas por dos o más departamentos. A menos que se reforme el Artículo 306 de la Carta, hay que trabajar con estas entidades en lo que puede verse como un período de transición constructiva. Promover protocolos de intención para crear RAPs y obtener las autorizaciones de las asambleas son pasos necesarios.

Pero no conviene crear nuevos departamentos en estas circunstancias, entidades que al dividir los existentes sólo heredarían sus problemas de concepción y ejecución sin resolver a fondo las crisis existentes. Por ejemplo, un nuevo departamento en el sur de Bolívar no acerca las soluciones requeridas de gobernabilidad local o regional. Otras posibilidades merecen considerarse, como la provincialización y/o la anexión a entidades vecinas.

2. *Obtención del aporte político de los Departamentos.* La contribución de los departamentos a las RAPs es más del orden político y de competencias que de recursos financieros (éstos sólo

suben al 14 por ciento de los gastos estatales), lo que quiere decir que diversas competencias actuales de los departamentos pueden delegarse y responsabilizar al gobierno central por la mayor porción de los gastos consiguientes.

3. *Refuerzo al papel coordinador de los Departamentos.* El proyecto de ley de las RAPs puede dar a los departamentos funciones de coordinación, supervisión y orientación de proyectos multiprovinciales de desarrollo económico y social, así como de proyectos macros del nivel regional o supradepartamental que serían articulados y ejecutados por las RAPs, basados en los criterios de externalidad y escala ya mencionados.
4. *Descentralización de funciones estatales específicas.* Por las razones antedichas, los departamentos y las RAPs deben asumir las estructuras, recursos y funciones regionales específicas de los Ministerios e Institutos Nacionales Descentralizados (incluyendo la educación superior), dejando a los entes nacionales sólo con el papel orientador y fiscalizador que les corresponde. Esta medida, junto con la siguiente, aportaría, según estudios, alrededor de 4 billones de pesos a los departamentos y RAPs y 35 mil funcionarios actuantes.
5. *Paso de los CORPES a las RAPs.* El período de vida de los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social (CORPES) ha terminado. No deben prorrogarse más, y su permanencia está creando tensiones y conflictos que complican la búsqueda de gobernabilidad. El paso siguiente es el establecimiento y organización de las RAP, como lo autoriza la Carta, con un mínimo de aparato administrativo. Para ello el concurso de los gobernadores es fundamental, como ya se dijo, con el fin de obtener la pronta

expedición de dicha ley. En ésta debe prestarse atención a las relaciones entre los departamentos y las RAPs sobre competencias y recursos, y no dejarse llevar por la falsa idea de que se crea burocracia adicional. En la práctica, los gastos actuales de los CORPES no se agrandarían con el paso a las RAPs.

3. Hacia las regiones.

La Región, como suma orgánica de departamentos que se encuentran en un mismo proyecto histórico de desarrollo económico y social en paz, mirando al siglo XXI y al mundo, es el segundo pivote central del nuevo Estado, además de la Provincia. Para llegar a construir la Región como Estado Región, hacemos las siguientes sugerencias.

1. *La RET es la meta.* Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) deben ser una etapa corta para llegar a la meta de autonomía y poder regional que es la Región Territorial plena (RET), es decir, el Estado Región. Para algunos, como los de la Costa Caribe, tres años pueden ser suficientes porque han adelantado campañas regionales con este fin. En otras partes habrá de considerar períodos adicionales mientras se aclimata mejor la idea. La ley de RAP debería por lo tanto facilitar este paso a RET y no complicarlo con demasiados requisitos y reglamentos. La RET asumiría todas las funciones autonómicas del Artículo 287 de la Carta.
2. *Creación de las Regiones.* En cuanto al número y localización de las Regiones, ello dependerá de la opinión pública y de la organización de las fuerzas políticas locales y regionales dispuestas a construir las RETs. Históricamente, cultural y geográficamente se han determinado ocho Regiones por geógrafos y sociólogos a partir de estudios realizados desde 1903; una última propuesta de

1996 sugiere combinar departamentos siguiendo pautas constitucionales.

Pero es muy posible que nuevas Regiones se hayan ido creando espontáneamente, sin respetar a los departamentos, debido a la intensidad de los procesos sociales, políticos, económicos y bélicos que los colombianos hemos desatado en el presente siglo.

Pueden observarse manifestaciones de estas nuevas Regiones extradepartamentales en el Magdalena Medio, los Llanos Orientales (Arauca y Casanare), el Suroccidente con el Pacífico, y el Nororiente (Guajira y Cesar). En estos casos habrá que promover la reforma de los Artículos 306 y 307 de la Carta para desligar la creación de las RETs de la existencia de departamentos. La provincialización puede facilitar este proceso de recomposición territorial.

Por otra parte, tomando en cuenta sus tamaños, en los Estados Regiones pueden quedar orgánicamente incluidas las ETIS y las comunidades ribereñas afrocolombianas mayores.

5. *Función de la participación popular.* Como viene dicho, la conformación de una Región invita a la movilización popular. Según lo previsto, para hacerla se necesita no sólo una ley especial sino un plebiscito aprobatorio. Ello no es fácil. Por lo mismo, las autoridades y el sector civil de la población habrán de organizarse y actuar mancomunadamente en movimientos sociales y cívicos, colocando los medios de comunicación al servicio de esta causa. La IAP puede ayudar en la tarea. A los grupos insurgentes regionales corresponde apoyar políticamente la movilización popular en los territorios que controlan, y facilitar la transición del poder militar al poder civil. Y los intereses centralistas no deben interferir o impedir estos patrióticos procesos.
4. *Obtención de recursos.* Habrá de buscarse la presencia plena de las Regiones en instancias de poder como el Consejo

Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el Departamento Nacional de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, los Fondos de Inversión Regional (FIR), el FINDETER y el Fondo Nacional de Regalías. A este último fondo tienen acceso directo las Regiones, por disposición constitucional.

No es cierto que las Regiones, al constituirse, se conviertan en carga adicional para el fisco. Diversos estudios han demostrado que tienen un costo fiscal cero o neutro, porque racionalizan gastos ya existentes y no demandan nuevas erogaciones. Las posibilidades de aporte de recursos financieros a la Región resultan comparativamente inferiores a las que registra el nivel nacional. Con una simple fracción de los recursos nacionales existentes se abriría el camino para las Regiones.

5. *En busca del equilibrio regional.* Conviene respetar el principio del equilibrio regional tanto dentro de las Regiones como entre ellas y el país, para evitar la injusta acumulación de recursos y aportes en determinadas secciones (como las urbanas y más prósperas) olvidando las necesidades de las demás, y para combatir la malversación de los dineros públicos. En otra forma se juega con el peligro de separatismos como en el caso de Panamá y de amenazas o erupciones como las ocurridas en la Costa Caribe, el Cauca, Antioquia, Tumaco, Quibdó y Arauca. Por ejemplo, el llamado "Triángulo de Oro" (Cali, Medellín, Bogotá) todavía absorbe el 60 por ciento del gasto nacional. El desarrollo regional bien concebido como contribución a la paz, se caracteriza por ser como de vasos comunicantes entre localidades. Esta regla incluye el cuidado de aplicarla igualmente dentro de las regiones y aún dentro de los municipios con los debidos controles del poder central, para que no ocurran monopolios odiosos, despilfarros y prevaricatos.

De la misma manera, podría pensarse en combinar departamentos ricos y pobres en una misma Región, pero buscando evitar la explotación que por regla general se ha venido haciendo, y controlando los enclaves extranjeros. Por ejemplo, debe observarse el caso del Chocó y lo que se ha bautizado como "la mejor esquina de América" con inclusión de Antioquia y Córdoba, porque puede ser fuente de grandes tensiones y conflictos regionales e internacionales y de depredación humana y ambiental. La vieja hacha paisa no puede simplemente reemplazarse por una motosierra, sino que ésta debe ir acompañada de una filosofía postmoderna para que la fría acumulación de capital quede subordinada a los derechos de los pueblos y a los factores humanos y culturales de toda una región, principalmente los de las comunidades afrocolombianas del Pacífico.

La acumulación de regalías por un solo departamento, hasta por un solo municipio, es práctica irracional que no sólo demuestra egoísmo de los dirigentes y administradores, sino que abre puertas para el despilfarro y la corrupción, como se observó en Arauca. Los recursos naturales, que son nacionales y no departamentales o municipales, deben manejarse con los criterios más amplios posibles. Con ellos se conforma el Fondo Nacional de Regalías.

6. *Asunción de funciones centralizadas.* Por las razones ya expresadas, las Regiones deben asumir las estructuras, recursos y funciones de los ministerios e institutos nacionales, los parques nacionales y las Corporaciones Regionales de Desarrollo que la Ley 99 de 1993 colocó en el Ministerio del Medio Ambiente. Las entidades ministeriales y centrales deben asumir el papel de orientador y fiscalizador de dichas tareas con base en los códigos, buscando que se cumplan las disposicio-

nes sobre equidad regional en la distribución de los recursos, como viene dicho.

Conviene igualmente buscar el ajuste de los límites jurisdiccionales de las Corporaciones mencionadas, para conformarse a los límites reales de las entidades territoriales como se argumentó atrás, o para respetar realidades ecológicas como nudos, sierras y depresiones cienagueras, descartando el artificio burocrático actual con que se duplican los fallidos límites departamentales.

7. *Reconocimiento de la autonomía de los Distritos.* Aún dentro de los límites de las Regiones, parece adecuado estudiar las formas de separar a los Distritos de los actuales departamentos y reconocerles su autonomía administrativa, política y fiscal. Ello simplificaría y ordenaría mejor el manejo de la cosa pública y sería motivo de sosiego general, al evitar duplicaciones burocráticas como en los casos en que un distrito es, al mismo tiempo, capital de departamento y cabecera de municipio. Las capitales afectadas en esta forma podrían trasladarse a otras ciudades dentro del mismo departamento. Además, en el mismo sentido se podría pensar en flexibilizar el concepto de "sede de gobierno" para permitir rotaciones de la administración pública en diversos sitios de la misma entidad territorial.

De todos modos, no parece conveniente crear nuevos Distritos, a menos que por conurbación intensa crezcan las Áreas Metropolitanas, y acepten la conversión los Municipios afectados que desaparecerían.

8. *Ajuste por accesiones y secesiones de territorios.* Sería una gran contribución a la paz nacional y regional si los Estados Regiones facilitaran ajustes territoriales – accesiones y secesiones – de zonas en las que no existe la gobernabilidad o no hay sentido de identidad cultural

regional, como en el caso de los sures de Bolívar, Cesar y Córdoba, donde las afinidades son con Antioquia y los Santanderes, o en Urabá donde las afinidades van con la Costa Caribe. Esta sugerencia se basa en las tesis anteriores sobre reconstrucción de límites funcionales de entes territoriales, y en la incidencia de procesos regionales espontáneos extradepartamentales.

4. La república regional.

Las guías prácticas, sugerencias y otras indicaciones que hemos presentado en las secciones anteriores han enfatizado la importancia de la autonomía administrativa en la definición y reconstrucción de las entidades territoriales en Colombia como una contribución a la búsqueda de la paz y el progreso, en especial aquellas afectadas por el conflicto armado en niveles locales mínimos.

La regla de la autonomía no es nueva. Aparece en la Constitución al tiempo con otras dos: la del reconocimiento de la diversidad cultural y la del respeto a la unidad nacional. Con este complejo geopolítico puede concebirse un nuevo Estado en nuestro país, que es nuevo porque se aleja del modelo centralista de la Carta anterior. El modelo al que lleva es una modalidad moderna y propia que hemos identificado como *Regional Unitario*.

No se trata del federalismo del siglo XIX, con los estados soberanos y sus guerras internas con que nos asustan los críticos. Tampoco se trata de adaptaciones flexibles del federalismo clásico con sus ribetes extranjerizantes. Hoy las soberanías están desdibujadas por fuerzas económicas globales que imponen agendas impensadas, en las que el poder se desplaza de los gobiernos a las corporaciones. Se ha impuesto un mundo con peligros de dominio unipolar, homogeneidad cultural, desequilibrios sociales e injusticias económicas que es necesario corregir con aportes políticos, sociales y culturales en los que lo particular responde dialécticamente a lo general. En este

marco universal caben la regionalidad y la cultura, porque combinan precisamente elementos dinámicos de diversos niveles y contenidos que van de lo micro a lo macro, de lo local a lo nacional y a lo internacional, que rompen los esquemas globalizantes de la homogeneidad.

Dentro del sistema regionalista no puede haber posibilidades de fraccionamiento o balcanización a lo yugoslavo. Las guerras balcánicas tienen profundas raíces religiosas y étnicas que por fortuna no ocurren acá, ni aún en las especiales situaciones del Pacífico. Aspiramos a que las polaridades políticas del pasado (hoy existen 67 movimientos legalmente inscritos) tampoco adquieran aquella diabólica dinámica de la primera violencia, cuando se crearon y bombardearon "republicuetas independientes", y no pasen a contaminar las bases populares libres que quisieran vivir en paz, compartiendo recursos, conocimientos y realidades. Así puede verse en secciones castigadas por el terror paramilitar, como en el Pacífico.

Como lo sostuvimos al comienzo de la guía, el temor de que nuestro conflicto interno esté llevando a la creación de tres Estados: uno paramilitar al norte, uno guerrillero al sur y otro tradicional bipartidista al centro, es un mito sin raigambre en la realidad. El país es hoy una entidad integrada muy distinta de la colección de regiones aisladas que imponía la topografía indómita del siglo XIX. Las comunicaciones entre nosotros han triunfado: somos ya una sola nación en la que necesitamos apoyarnos unos a otros para poder vivir bien y progresar con ventaja. En consecuencia, el reconocer lo inevitable de la unidad nacional en su diversidad debe ser factor positivo de acercamiento a la paz. Colombia se ha salvado como nación unitaria. Ahora corresponde conservar los sabores, sonidos y símbolos específicos de sus Regiones, como riqueza de todos para todos.

La unidad nacional nos permite gozar de la diversidad regional, cultural, histórica y ambiental que por fortuna nos distingue entre todos los países. La Región y

la Provincia aparecen aquí como pivotes primordiales para construir el Estado nuevo desde aquellos diversos ángulos. Reconocerlas es parte de la búsqueda para resolver conflictos locales que hoy desbordan a municipios y departamentos individuales como unidades que son incapaces de hacer frente a los problemas contemporáneos. No existe proyecto de desarrollo económico bien concebido que no busque la combinación espacial de aquellas entidades: lo macro es siempre provincial y regional. Allí se afianza la defensa nacional y el progreso local ante un mundo que cada vez se integra más.

Pero es en el desarrollo de la autonomía territorial donde radica la mayor esperanza de articulación del nuevo Estado. Respetarla y promoverla es el boleto del éxito de los gobiernos. Porque con ella se resuelven de raíz los problemas del conflicto, al llegar la idea autonómica a unidades básicas de población donde se trabaja y multiplica, es decir, donde se puede experimentar la vida en todo su esplendor, donde podrán dejarse atrás las pesadillas y horrores del pasado.

En el modelo de desarrollo económico y social con Estados Regionales la autonomía local que se necesita no puede imponerse desde arriba o desde afuera, sino que debe nacer con el poder popular o civil de cada entidad, comenzando con unidades mínimas. La autonomía se expresa entonces como conjuntos de decisiones aisladas que van superponiéndose en niveles cada vez mayores hasta culmina en la Nación. Tales decisiones pueden articularse en movimientos políticos, cívicos y sociales que se constituyen en actores principales del proceso ordenador y de paz, encabezados por nuevos líderes independientes y/o cívicos. Las decisiones de la estructura civil local y de los movimientos populares auténticos y participativos, son las que deben recibir el pleno acatamiento de los grupos armados, así los del Estado que serían sus agentes, como los de la insurgencia y los irregulares. Reiteramos que el respeto a las decisiones democráticas y

libres de la sociedad y sus movimientos es condición indispensable para la recuperación de la paz.

Articular estos hechos de abajo hacia arriba y estimular la unidad nacional de arriba hacia abajo, viene a ser así la función principal de los Estados Regionales que resultan del nuevo ordenamiento del territorio. Tal la contribución final de esta política desde el punto de vista del conflicto armado. El secreto del éxito radicará en lo que se haga y se gane en los diversos niveles territoriales y en la defensa de lo ganado para irlo extendiendo y afianzando horizontal y verticalmente en todo el ámbito nacional.

Puede verse que estamos refiriéndonos a políticas amplias de participación popular como se han venido definiendo y difundiendo universalmente. Una reestructuración estatal moderna o posmoderna no puede imponerse vertical o autocráticamente como lo hicieron Caro y Nuñez en 1886, y los límites resultantes deberán ser resultado de consultas de base, como las que se han efectuado sin ningún incidente a nivel municipal por los habitantes de corregimientos. Las propuestas elitistas que se han venido conociendo como las que reforman el tamaño del Congreso, o prohíben la reelección de parlamentarios o disminuyen los salarios de funcionarios, aunque interesantes, no son fruto de la discusión social y democrática. Por eso pueden verse como reformas cosméticas. Rafael Reyes -ya lo recordamos- tuvo la inteligencia de hacer consultas cuando quiso reordenar el territorio nacional. Su ejemplo debe retomarse por que nuestro pueblo no es ignaro, y merece respeto su opinión independiente.

En desarrollo de la Constitución de 1991, Colombia puede proclamarse como República Regional Unitaria conformada por Estados Regionales sin que se produzca ningún trauma, excepto por aquella resistencia creada por la inercia de los intereses centralistas y por políticos de la vieja estampa. Está claro que el gobierno central conservaría las funciones clásicas

de representación internacional, justicia, defensa y control de políticas y recursos nacionales y que los gobiernos regionales traducirían códigos y leyes a la realidad local.

¿Alcanzaremos a superar los obstáculos que en esta vía nos vienen tendiendo los enemigos de la paz? El ordenamiento

territorial que aquí proponemos no tiene otro propósito que ayudar a resolver los problemas de esta transición necesaria. De allí nuestra insistencia en apelar a las bases de la población y a reforzar el papel de ésta como actor central de la historia.

Quesma
Quesma

autio



Pisas
Pisas



La noche
La noche polvora



deso
deso



Chilla
Chilla

