

ORDENAMIENTO INTEGRAL, TERRITORIAL Y POLÍTICO

Alberto Mendoza Morales

INTRODUCCIÓN

Dicen los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, en Colombia, que “los territorios están ordenados. “Quienes estamos desordenados somos nosotros”. “Si queremos ordenar un país -añaden- tenemos que ordenar primero el pensamiento”.

El primer paso en el ordenamiento de un territorio, de un país, de una nación, está en conocer el ordenamiento existente. Ese paso implica dos momentos: descripción y diagnóstico. Conocida la base se procede al reordenamiento.

El reordenamiento, si es integral, significa, en el fondo, una reforma política y de usos de la tierra. Los principios de esa reforma constituyen los contenidos de la Ley Orgánica de Ordenamiento, generalmente considerada la segunda ley más importante después de la Constitución Nacional.

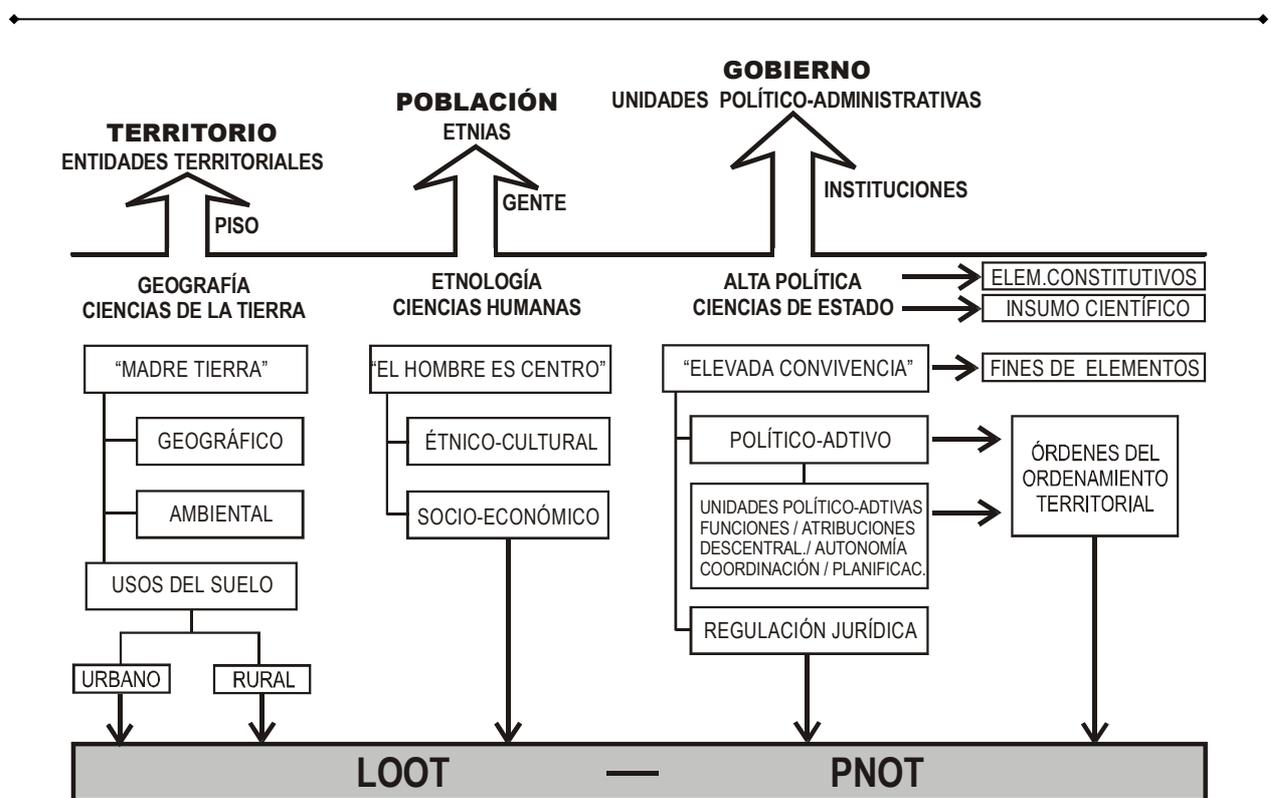
El propósito del ordenamiento está en armonizar territorio, población y gobierno. Busca garantizar el buen uso del territorio, la sostenibilidad del ambiente, el desarrollo de la población y el funcionamiento eficaz del gobierno.

El ordenamiento territorial y político de un país es, por naturaleza, parte de su Plan Nacional de Desarrollo. Son sus determinantes, la diversidad geográfica del país, la heterogeneidad étnico-cultural de la población y la variedad de unidades político-administrativas que lo gobiernan; demanda tratamiento integral, físico, ambiental, social, administrativo, económico, técnico, jurídico y político

DEFINICIÓN

Toda definición restringe. Pero es la única manera de entendernos. Hay que definir para saber de qué hablamos. Las anteriores premisas muestran que, ordenamiento integral, es la distribución espacial, sobre el territorio de la nación, de las entidades geográficas, ecosistemas y paisajes, asentamientos humanos y político-administrativas. Incluye usos del suelo, urbanos y rurales, existentes y propuestos. Y la regulación técnica, política y jurídica correspondiente a esas entidades.

El Ordenamiento integral comprende tres ejes: I. Territorio; II. Población; III. Gobierno.



TERRITORIO

El territorio, objeto del ordenamiento territorial, es el piso, suelo, base colectiva para toda sociedad, escenario de los acontecimientos y la historia, objeto de estudio de geógrafos y otros especialistas en ciencias de la Tierra. El hombre no está solo en el territorio que habita, lo acompañan otros seres vivos, plantas y animales.

El territorio existe por sí mismo, tiene ser propio, lo aporta la naturaleza, es un hecho anterior y externo al hombre. Está ahí para ser reconocido, estudiado. El hombre estudia el territorio, lo aprehende y lo introyecta.

El hombre usa el territorio, lo modela, lo equipa, lo modifica, con excesiva frecuencia lo altera y lo daña. El territorio se compone de regiones.

REGIONES

La región es la entidad básica del ordenamiento territorial. Es su punto de partida. Región es un concepto bisémico, tiene dos definiciones, una física que es geográfica y otra de manejo que es político-administrativa.

Las regiones geográficas son entidades dadas por la naturaleza. No se crean ni se decretan. Se reconocen, se usan, se dotan, amueblan, adaptan para su utilización y manejo.

Las regiones geográficas son entidades territoriales específicas y singulares, están delimitadas por linderos naturales o artificios; la caracterizan ciertos elementos que la homogenizan, le prestan unidad y la hacen reconocible, una selva, el mar, una llanura, un río, una montaña.

Según su extensión, las regiones geográficas se clasifican en tres clases: 1. Mega-regiones: continentes; 2. Macro-regiones: Espacios Continentales; 3. Regiones propiamente dichas: componentes de los Espacios Continentales.

Las mega-regiones comprenden cinco continentes: América, África, Asia, Antártico, Oceanía. Las rodean océanos y mares. Europa es una península asiática.

Las macro-regiones son los Espacios Continentales que conforman los continentes. Los Espacios Continentales suelen pertenecer a uno, dos o más países de un continente. Aportan base geopolítica para las relaciones entre naciones y el manejo de fronteras. Los Espacios Continentales representan ecosistemas y paisajes, su homogeneidad geográfica

y características ambientales dictan vocaciones que requieren manejo específico que garantice su sostenibilidad.

América del Sur, por ejemplo, está conformada por once Espacios Continentales: Amazonia, Orinoquia, Cuenca Marabina, Espacio Andino, Espacio Caribe, Espacio Pacífico, Escudo Guayanés, Escudo Brasileño, Trapecio Chaco-Paraná, Pampa y Cono Patagónico (*Mapa 1*).

Colombia, por ejemplo, está compuesta por seis de los once Espacios Continentales suramericanos citados: Amazonia, Orinoquia, Espacio Marabino, Espacio Andino, Espacio Caribe y Espacio Pacífico (*Mapa 2*).

Cada Espacio Continental está limitado por líneas objetivas, determinado por ecosistemas propios y ocupado por grupos humanos específicos. La Amazonia es la selva ecuatorial húmeda. La Orinoquia, llanura extensa cubierta de gramíneas cortas. Espacio Marabino, hoya hidrográfica determinada por el lago de Maracaibo y la cuenca del río Catatumbo. Espacio Andino, complejo sistema montañoso. Espacio Caribe, formado por el Mesón continental, el mar y el archipiélago de San Andrés y Providencia. Espacio Pacífico, formado por el Andén periférico, el océano y las islas.

Los seis Espacios Continentales de Colombia se componen de 32 regiones propiamente dichas (*Mapa 3*).

Espacios Continentales y regiones propiamente dichas forman un mosaico geográfico completo, muestran el ordenamiento natural del territorio y constituyen la base del ordenamiento territorial, ambiental, étnico-cultural y político-administrativo.

Colombia tiene 32 departamentos. Cada Espacio Continental contiene varios departamentos y, por su variedad, demanda manejo individualizado según sus características geográficas, tratamiento específico, ambiental, económico, administrativo y físico y planificación integral propia (*Mapa 4*). Los departamentos se dividen en municipios, los municipios en veredas.

POBLACIÓN

La población de las naciones, de aparente homogeneidad, suele ser heterogénea en lo étnico y en lo cultural. Su distribución, puesta en mapas, muestra el ordenamiento de los asentamientos humanos y de los espacios geoculturales. El ordenamiento étnico-cultural es materia de planes nacionales de asentamientos humanos. Garantizará adecuada y equilibrada distribución de la población sobre el territorio, materia de máxima importancia en la era de la globalización consciente.

Espacio geocultural es aquella porción de territorio que un grupo de habitantes ha modelado, a lo largo del tiempo, con su trabajo e interiorizado con sus tradiciones, vivencias, costumbres y valores. El espacio geocultural puede coincidir con una región geográfica o no. El espacio geocultural no tiene límites tajantes sino difusos y traslapantes. Los límites, llegan hasta donde alcanza la identificación de los pobladores con su territorio, sus usos y sus costumbres. El espacio geocultural puede coincidir o no con una entidad geográfica o político-administrativa.

Colombia muestra un ejemplo de intensa multi-etnia. La determinan muchos y muy variados y diferenciados grupos humanos que explican su intensa heterogeneidad cultural. Los asentamientos humanos demarcan sobre el territorio espacios geoculturales diferentes. Su distribución, puesta en mapas, muestra el ordenamiento étnico-cultural del país (*Mapa 5*).

La Amazonia es la patria de numerosas tribus y poblaciones indígenas de origen brasílico. La Orinoquia da asiento al llanero, histórico grupo hispano-guahibo. El Espacio Caribe aloja al costeño, afro-indígena-andaluz. El Andén Pacífico está poblado por la negritud. el Espacio Marabino, aloja un grupo colombo-venezolano. El Espacio más complejo, variado y asimétrico, en términos geográficos y humanos, es el Andino, montaña que da asiento a seis grupos: étnicos: antioqueño, caucano, cundi-boyacense, huilense-tolimense, nariñense, santandereano.

Tarea fundamental, en el orden étnico-cultural, está en formular un Plan Nacional de Asentamientos Humanos, aplicarlo y concretar la reforma urbana, acciones que garanticen adecuada distribución de la población sobre el territorio.

Dado el enorme crecimiento de la población mundial, su congregación en ciudades de población creciente y la formación frecuente de más y mayores ciudades, el criterio más general y más aconsejable indica que, en los países, se debe adoptar el modelo de “países de ciudades” evitando la macrocefalia, distribuyendo convenientemente la población sobre el territorio.

GOBIERNO

El gobierno hace relación a las unidades de manejo político-administrativas creadas por las naciones para que, gobernantes y administradores, las manejen con eficacia.

Las unidades político-administrativas son antrópicas, de segundo grado, las decreta, regula y modifica el hombre según necesidades y conveniencias. Las crean y decretan los legisladores para administrar la nación, cuidar el territorio y servir y proteger a la población. Son variables. Constituyen lugares donde se decide y manda.

Los Estados suelen ser de dos clases, federalistas y centralistas. Entre ambos existe la opción alternativa del Estado regional. En todos los casos las poblaciones aspiran a tener gobiernos propios, desconcentrados en política, autónomos en gestión, descentralizados en el ejercicio de sus funciones.

Las unidades político-administrativas básicas del Estado suelen ser tres, de diferente nivel: nacional, local e intermedio. El nivel nacional es el Estado, el nivel local son los municipios y el nivel departamento en Colombia, provincia en Chile, estado en Brasil, México, y Venezuela donde existe la federación.

Otras unidades de manejo político-administrativo son las áreas metropolitanas y los distritos, útiles en materia de planificación, coordinación y manejo propio.

La región geográfica, por su lado, llegará a ser asiento de una región político-administrativa, el día en que coincidan, sobre un mismo territorio, la región física y la unidad político-administrativa.

Estado

El Estado es la unidad político-administrativa mayor, es “la nación jurídicamente organizada”, es la conjunción de territorio, población y gobierno. El Estado es antrópico; se crea por reconocimiento y decisión humana a partir de un acto de poder que reclama soberanía, un poder que no reconoce por encima de sí mismo ningún otro.

La finalidad esencial del Estado está en lograr y mantener la convivencia pacífica entre los asociados, garantizarles seguridad física, social y económica, promover su desarrollo y alcanzar su ascenso cultural. La convivencia se apoya en la política, la seguridad en la justicia, y el progreso en la cultura que es la medida del desarrollo.

Un estado evolucionado tiene la opción de organizarse a partir de consciente identidad propia de la población, conocimiento del territorio en que vive y poder articulado en cuatro ramas de poder público, ejecutivo, legislativo, ético (de control y contencioso) y electoral.

Municipio

El municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Significa la cercanía del gobierno a los gobernados.

El municipio es una creación de la naturaleza. Existirá municipio allí donde la gente ocupe un territorio, se organice, designe autoridades, se de sus normas de funcionamiento y tenga capacidad de autosostenerse. En esas condiciones la ley lo reconocerá. Mantendrá la capacidad de “determinar su estructura administrativa municipal y las funciones de sus dependencias” y se le reconocerá la autonomía para hacerlo.

La estructura del municipio, y su funcionamiento, se dispondrá de acuerdo con sus propias circunstancias de lugar, población, capacidades y potencialidades. El criterio para legalizar la existencia de municipios será su capacidad de autosostenerse, no el número de habitantes que tengan.

Los municipios tendrán a su cargo el manejo de todo cuanto sea próximo y esencial al hombre: organización de la comunidad, cultura, vivienda, educación, salud, deporte, servicios públicos, policía, medio ambiente, conservación de recursos naturales,

ordenamiento territorial, fomento agrario, control de usos de la tierra, planeación del desarrollo de la población.

El municipio contará con sistema propio de control ciudadano; en ejercicio de la rama del poder ético supervisará la gestión de los funcionarios en un cuerpo dirigido por un personero de elección popular.

Departamento, provincia o estado

Departamento, provincia o estado, son la unidad político-administrativa intermedia entre municipio y Estado, dotada de territorio, en que se divide el país. Sus funciones básicas, además de la intermediación, son, entre otras, orientación, coordinación y complementación de acciones municipales; formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial; generación de procesos de producción; proyección y conducción de obras públicas; preservación del medio y el ambiente. Descentralización política y administrativa son requisitos indispensables para cumplir razonablemente esos cometidos.

LEY ORGÁNICA

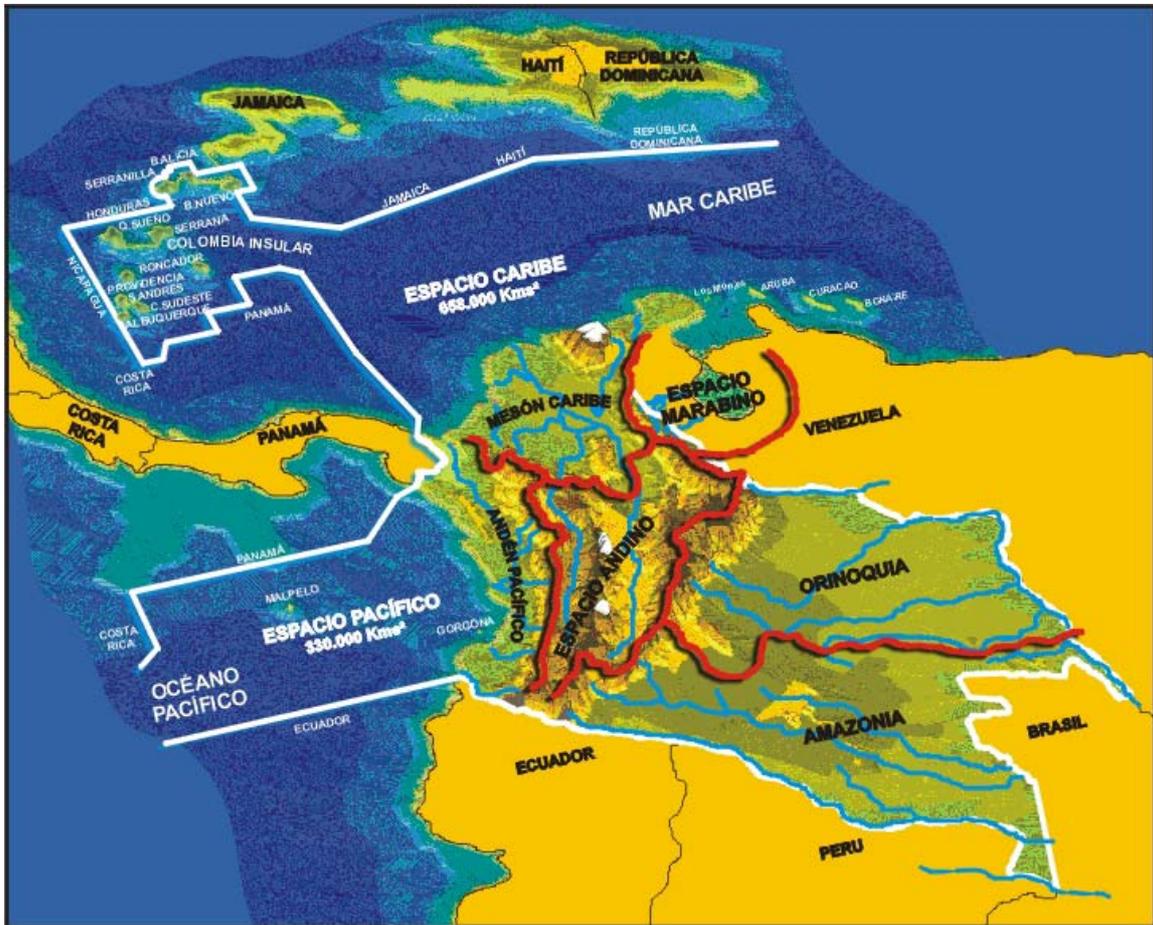
El ordenamiento se ha tratado de manera restringida, circunscrito solamente a lo político administrativo, limitado a cuestiones de gobierno. No se ha formulado una Ley Orgánica integral, Territorial y Política. Para que lo sea debe incluir los tres ejes temáticos del ordenamiento: geográfico, incluye lo ambiental, étnico-cultural y político-administrativo.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Político (LOOTP) constituirá un modelo de arquitectura jurídica. Contendrá disposiciones generales, principios, que normarán el uso de la tierra, la sostenibilidad del medio, el progreso del hombre y la eficacia administrativa. Títulos de la ley serán, geografía, ecosistemas, patrimonio natural, población, asentamientos humanos, unidades político-administrativas, urbanismo, ruralismo. Sus contenidos, igual que los de la Constitución Nacional, se desagregarán en leyes particulares según títulos.

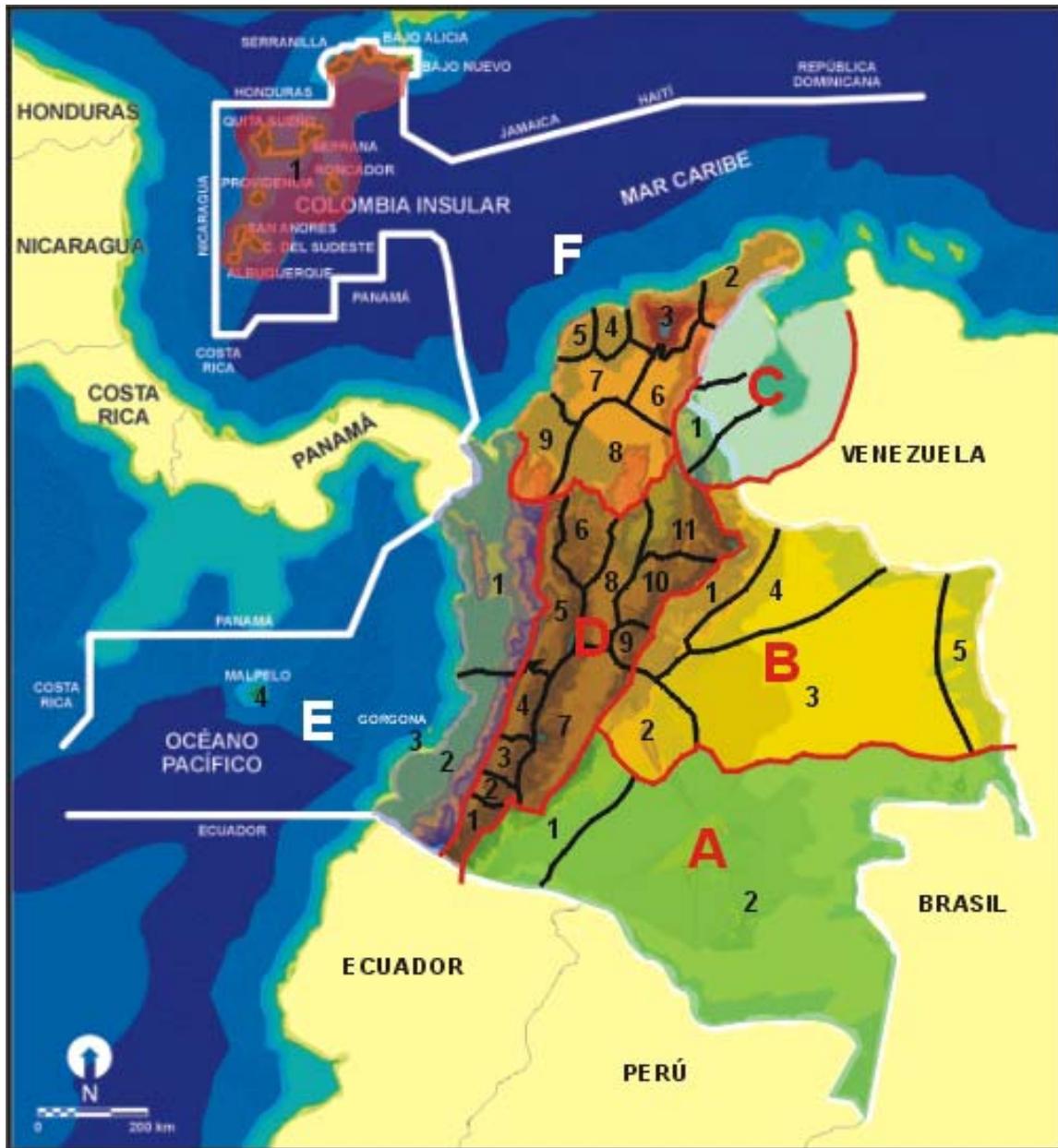
Mapa 1.



Mapa 2.



Mapa 3.



A. AMAZONIA:	1. <i>VERTIENTE Y PIEDEMONTE AMAZÓNICO</i> ; 2. <i>PLANICIE SELVÁTICA</i>
B. ORINOQUIA:	1. <i>VERTIENTE Y PIEDEMONTE</i> ; 2. <i>SIERRA DE LA MACARENA</i> ; 3. <i>ALTILLANURA</i> 4. <i>ORINOQUIA INUNDABLE</i> ; 5. <i>ANDÉN ORINOQUENSE</i>
C. ESPACIO MARAIBINO:	1. <i>CUENCA DEL RÍO CATATUMBO</i>
D. ESPACIO ANDINO:	1. <i>ALTIPLANO NARIÑENSE</i> ; 2. <i>FOSO DEL PATÍA</i> ; 3. <i>PLENIPLAN DE POPAYÁN</i> ; 4. <i>VALLE DEL CAUCA</i> ; 5. <i>CAÑÓN DEL CAUCA</i> ; 6. <i>MONTAÑA ANTIOQUEÑA</i> ; 7. <i>ALTO MAGDALENA</i> ; 8. <i>MAGDALENA MEDIO</i> ; 9. <i>CUENCA DEL RÍO BOGOTÁ</i> ; 10. <i>ALTIPLANO BOYACENSE</i> ; 11. <i>MONTAÑA SANTANDERANA</i>
E. ESPACIO PACÍFICO:	1. <i>ANDÉN ALTO (CHOCÓ)</i> ; 2. <i>ANDÉN BAJO</i> ; 3. <i>GORGONA</i> ; 4. <i>MALPELO</i>
F. ESPACIO CARIBE:	1. <i>ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA</i> ; 2. <i>GUAJIRA</i> ; 3. <i>SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA</i> ; 4. <i>DELTA MAGDALENENSE</i> ; 5. <i>ISLA DE CALAMARÍ</i> ; 6. <i>VALLE CESAR-ARI GUANÍ</i> ; 7. <i>LLANURAS DE BOLLIVAR Y MAGDALENA</i> ; 8. <i>DEPRESIÓN MOMPOSINA</i> ; 9. <i>SINÚ</i>

Mapa 5.

