

## **ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GEOPOLÍTICA**

FELIPE CANCELADO MUÑOZ

Ingeniero Geógrafo. Meteorólogo e Hidrólogo. M.S.A.I  
Miembro de Número de la Sociedad Geográfica de Colombia.  
IV Reunión Interinstitucional de Ciencias de la Tierra  
Sociedad Geográfica de Colombia, 2002.

Desde el momento en que el hombre conoce el planeta hasta hacerlo completamente suyo se realiza la creación de lo que posteriormente se llamará **geografía**. En virtud de lo complejo de su entorno y lo diverso de sus campos de acción, tiende a subdividirse: **geografías física, humana, económica** y finalmente **política**; esta última que viene a ser como su lugar de desarrollo definitivo, en cuanto un pueblo se caracteriza y personifica dentro de un lugar y al organizarse forma el Estado.

También, esa relación entre pueblo organizado y territorio se ha denominado **geopolítica**, concepto que, por lo demás, se desarrolla en círculos muy especiales como son los centros de altos estudios militares y los ministerios de relaciones exteriores de los diferentes países. En el ámbito académico, son contados los países y centros docentes que la incluyen en sus currículos, aunque las grandes potencias y algunos países, con objetivos especiales, le dan un tratamiento preferente ya que, en últimas, es por medio de ella que éstos se manifiestan y/o ponen en práctica sus propósitos nacionales.

Por otra parte, el concepto de **ordenamiento territorial** sólo se ha acuñado y tratado en los últimos veinte años y más concretamente a partir de la Constitución de 1991. Resulta de la necesidad inherente de una adecuada división del territorio nacional, con relación a determinados objetivos, casi siempre de carácter político.

Pudiera afirmarse que la **geopolítica** se invoca como una relación del país con otros países y el **ordenamiento territorial** como la relación entre una división político-administrativa interna con el resto del país.

Dadas las anteriores consideraciones, resulta que el ordenamiento territorial conlleva aspectos de carácter geopolítico dentro del contexto nacional, los que a su vez, considerados en su conjunto, hacen muy puntuales los postulados geopolíticos de un país.

Desde el punto de vista geopolítico, tanto del territorio como del pueblo que lo habita, se pueden mencionar algunos rasgos, características o circunstancias que hacen de los países un todo muy particular y único, no repetible y que los diferencia de los demás.

Aspectos generales como los tipos raciales y los mestizajes, las religiones y las creencias en general, el tamaño del país con relación a los vecinos y a todos los demás, la ubicación en el planeta, su geología, topografía y morfología, la mediterraneidad o continentalidad del todo o de algunos lugares, entre otros, son rasgos y caracterizaciones de un país, nación y estado. Estas

características no se pueden desconocer y siempre acompañan la historia de las diferentes nacionalidades. Como ejemplos se pueden citar para Colombia: la escasez de grupos étnicos puros y, por el contrario, el marcadísimo mestizaje; la casi nula inmigración actual, comparada con los vecinos; el idioma español y el origen de los conquistadores, así como las características étnicas de los aborígenes; la religión católica; su extensión de más de un millón de km<sup>2</sup>; el número de habitantes y la muy escasa densidad en algunas regiones; su ubicación en la zona tórrida y en el norte de Suramérica; el tener, aún, la posibilidad de construir canales interoceánicos; su relativa cercanía a América del Norte y Europa, dados los nuevos sistemas de transporte y comunicación; su constitución física en cinco grandes regiones: una montañosa al centro, de muchas alturas, vaguadas y valles; otras dos de selva, una pequeña al occidente y toda la Amazonía; los Llanos Orientales planos, casi sin vegetación y la planicie de la costa norte y su agregado especial de la Sierra Nevada de Santa Marta; el poseer grandes riquezas, especialmente oro, plata, cobre, esmeraldas, uranio, petróleo, entre otros y el ser productor de café suave.

Todas estas particularidades, que hacen del país una totalidad única, son el fundamento de decisiones geopolíticas que, también, pueden ser tomadas por personas y líderes caracterizados.

En líneas generales, los gobernantes del país han sido personas de preparación aceptable y, en algunos casos, superior. Sin embargo en la confrontación con países vecinos sus decisiones, casi siempre, carecen de fortaleza y peso para trascender.

Históricamente, los gobernantes de Colombia dicen haber desempeñado en forma impecable su labor en cuanto a las relaciones vecinales o de la región. Sin desear polemizar, lo que sí puede afirmarse, por ser un hecho incontrovertible, es que el país no ha hecho más que perder territorio con sus vecinos a través de toda su historia. No se conoce ninguna decisión o hecho que lo haya aumentado, sin contar con la usurpación de Panamá por parte de los Estados Unidos o, como en 1855, cuando el presidente Mallarino casi entrega a un país europeo la tercera parte de nuestro territorio.

También es muy corriente que ante cualquier desacierto, por pequeño que sea, es nuestro gobierno el que termina por ceder. Esto se evidencia, por ejemplo, en las relaciones de los últimos tiempos con Venezuela. Aunque el país tiene todas las características anunciadas, es muy poco lo que el nivel oficial ha hecho para utilizarlas con fines geopolíticos. Las entidades particulares o los gremios económicos son más trascendentes e importantes en la toma de decisiones que el mismo Estado; por ejemplo, las políticas cafeteras de producción y exportación; los nuevos sistemas productivos y de comercialización de textiles y confecciones; el incremento de mercados con Venezuela, Ecuador, Centroamérica, el Caribe y los mercados asiáticos, entre otros. En estos y muchos otros casos, el papel de los gobiernos se limita a proveer algunas normas facilitadoras.

Pero es muy poco significativo lo que se ha hecho para aprovechar asuntos como las políticas de inmigración y así obtener una mano de obra calificada y nuevas tecnologías; construir asentamientos humanos en regiones casi desocupadas del territorio nacional y así convertirse en un país más numeroso y próspero; el intento, como propósito nacional, de la construcción de un canal interoceánico a la manera colombiana, obra que se puede realizar paulatinamente, con personal nacional, sin muchas exigencias tecnológicas y con perspectivas de mediano y largo plazo y, si fuere el caso, con alguna asesoría externa no tradicional; hacer proyecciones y crear la infraestructura para el caso de convertirse en país con canal y lo que ello representa.

Efectuar proyecciones y hacer realidad el incremento de la producción de frutos tropicales y no tropicales, aprovechando la variedad de climas, originada en los diferentes pisos térmicos; lograr la creación, organización y puesta en marcha de empresas que se hagan cargo del usufructo de riquezas aún no explotadas como los yacimientos de uranio, en varias partes del país, debidamente comprobados y sobre los cuales no existe ningún plan de industrialización.

Pero se arguye que es muy poco o casi imposible hacer algo mientras exista la situación actual de violencia y deterioro del orden público y, por consiguiente, la aparición del desempleo. Efectivamente ello es cierto, pero los planes y propósitos nacionales pueden cambiar eso. Un plan nacional de vías en todo el territorio del país, incluyendo ferrocarriles, acompañado de un plan de colonización y reforma agraria en todo el sentido de la palabra, unido a una adecuada y debida financiación, lograrían la solución, porque habría tierra, recursos y trabajo para laborar en más de la mitad del territorio nacional, hasta ahora desocupado.

La puesta en marcha de muchas de estas ideas ameritaría efectuar estudios y planes detallados que ocuparían mucha gente y proveerían muchos polos de desarrollo. De esta manera resulta un inconveniente importante y urgente de resolver: **la inviabilidad de la división político – administrativa del país**. Este asunto recae en el ámbito del Ordenamiento Territorial y, en consecuencia, en el de la Geopolítica, en cuanto a la toma de decisiones que afecten los territorios, especialmente los de la frontera.

Ahora bien. **¿Responde el Ordenamiento Territorial del país a los requerimientos que establecen la Constitución y las leyes?**

Quienes hicieron la división político–administrativa del país no tuvieron en cuenta, en una u otra forma, el concepto de región. Si bien en Geografía es una idea fundamental que incluye el tiempo y el espacio, la vida que se desarrolla en ella y los mecanismos que la desenvuelven, lo que menos han respetado es su integridad. Como ejemplo, el Valle del Magdalena es una unidad en el Huila y mitad del Tolima, pero, de Girardot hacia abajo, el río divide y es límite entre nueve departamentos.

Por éste y muchísimos más ejemplos se concluye que el ordenamiento territorial no es el adecuado y por tanto sería imperativo darle un vuelco al país en ese sentido o crear los mecanismos apropiados para utilizar la actual división del territorio. Para ello existe la autorización expresa en la Constitución cuando dispone la unión de dos o más departamentos en regiones administrativas y de planificación (Arts. 306 y 307).

En concreto, el ordenamiento **territorial actual no es apto para efectuar las grandes reformas y proyectos que el país requiere**. Por otra parte, el gobierno está en mora de adoptar decisiones trascendentales para el país. Los dos ejemplos citados del **canal interoceánico y el plan vial que cubra todo el país, incluidos los Llanos Orientales y nuestra Amazonía**, ameritarían tanto infraestructura como recursos considerables, pero no imposibles de conseguir; pero ante todo la voluntad indeclinable de llevarlos a cabo. Veamos como sería esto:

En primer lugar, los estudios y sitios considerados para canales interoceánicos están en poder del gobierno, por cesión del de Estados Unidos cuando lo realizaron. Si faltare algo, el país está en condiciones de realizarlos, por contar con los profesionales pertinentes.

Si como ejemplo tomáramos dos de las rutas, a saber: la de Atrato–Truandó y la conexión de los ríos Atrato y San Juan, en esta última, desde los sitios de Yuto e Istmina, podríamos apreciar que con un trabajo concienzudo y paulatino, por medio de dragas y maquinaria convencional, aunque no fuera muy rápido, en unos cuantos años se podría mostrar una obra de conexión y nivelación de magnitud considerable. Si a ello se le agregase, posteriormente, tecnología adecuada, se podría obtener un trabajo definitivo casi impredecible. Simplemente habrían pasado treinta o cuarenta años.

En cuanto al de la red vial, ¿se pueden imaginar qué pasaría si también en forma lenta y paulatina se inicia una obra de apertura a la Selva y al Llano de vías férreas, por las cuales se transporten los

materiales y elementos necesarios para su hechura y por las que se vayan sacando productos de las regiones a las cuales llega? Los asentamientos humanos que se harían podrían ser inmensos y sería como si se abriera un nuevo país. A nadie escaparía la importancia de una obra de esta naturaleza, sin soslayar el cambio espectacular que ocurriría en el comportamiento de las fronteras.

Las tendencias actuales de debilidad de las regiones fronterizas colombianas, así como la inclinación hacia considerar mejor y más barato lo que viene de los vecinos, podría invertirse. El solo hecho de crear focos y polos de desarrollo convenientemente abastecidos, con su consiguiente riqueza y organización, crearían a su vez centros de poder y de influencia en toda la región. Por otra parte, las riquezas de esas regiones marcarían un hito que llevaría al país a límites impresionantes en el contexto americano.

Pero las grandes incógnitas siguen siendo cuándo y quién podría llevarlas a cabo. Pueden ser éstas u otras ideas de esta naturaleza, porque hay muchas. La incógnita de con qué, es menos problemática porque cuando hay voluntad y capacidad, los recursos propios o el crédito internacional se pueden obtener, como hasta ahora.

¿Cómo debe ser la división o el ordenamiento territorial cuando se lleven a cabo obras como las citadas? Seguramente habrá que efectuar cambios sustanciales o acudir a la creación de entidades territoriales como lo autoriza la Constitución Nacional en su Artículo 286. No sería nada conveniente que en la construcción y puesta en funcionamiento de un canal interoceánico intervengan dos departamentos como Antioquia y Chocó o que para el proyecto de la red vial, en la sola parte de la Amazonía y de los Llanos, hubiera necesidad de tener en cuenta a las divisiones político-administrativas de medio país. Para cierta clase de obras, el ordenamiento territorial deberá contar con las consiguientes flexibilidades y capacidades, como seguramente se tendrá en cuenta en la Ley pertinente, cuando se promulgue, ya que el gobierno ha demorado en expedir.

El énfasis primordial de este escrito es resaltar el hecho de que la **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial** debe tener en cuenta muchos más principios y fundamentos geopolíticos que hicieran énfasis en los conceptos de nacionalidad y desarrollo autónomo del país, así como la necesidad de que lo proveyera de los propósitos nacionales más importantes que deban cumplir tanto el gobierno como el pueblo, con el propósito de afinar y afianzar sus ideales como nación.

Los ejemplos que se analizaron son simplemente eso, pero pudieran ser propósitos realizables, como muchos otros que esperan a líderes y gobernantes visionarios y capaces de llevarlos a término.

Para culminar, se citan algunos conceptos que pueden ser propósitos nacionales o inquietudes que, al ser resueltas, llegarían a serlo y cuyo análisis y estudio contribuiría al robustecimiento de la no bien tenida en cuenta Geopolítica:

- Fundamentos de las políticas colombianas en relación con sus vecinos: Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador, Panamá y países centroamericanos y del Caribe, especialmente Nicaragua, por su reclamación sobre las islas de San Andrés y Providencia.
- Políticas actuales con los mismos.
- Problemas fronterizos vigentes y no resueltos.
- Nuevas tendencias de los mercados internacionales que pueden afectar a Colombia.
- Políticas de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.).
- Políticas en las relaciones con Estados Unidos.
- El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (T.I.A.R.).
- Compromisos de Colombia con el Grupo de Río, el Grupo Andino, El Grupo de los Tres y demás asociaciones regionales, incluyendo O.E.A. y O.N.U.

- Posibilidades y políticas sobre canales interoceánicos.
- Alternativas al canal interoceánico (carretera o ferrocarril).
- Aprovechamiento de territorios inexplorados en el país: Colonizaciones, reforma agraria, asentamientos humanos, legislaciones especiales, planes viales, desarrollos energéticos convencionales y no convencionales.
- Conexión terrestre con Panamá y apertura del tapón del Darién.
- Concepto, desarrollo y aplicación del nacionalismo como factor de impulso de políticas con los vecinos. Problemas de sus excesos.

### CONCLUSIONES

- La **geopolítica**, que algunos consideran como "la conciencia integral de un espacio y de las relaciones existentes entre éste y los pueblos que lo ocupan, tomando como eje principal de estas relaciones la conciencia histórica que impulsa o frena el desarrollo de las naciones" (\*), ha sido muy descuidada en el país como materia de estudio, a pesar de su indiscutible importancia.
- El **ordenamiento territorial** es un concepto nuevo que debe profundizarse y sistematizarse. Además, el Congreso de la República debe hacerse cargo del asunto y promulgar la Ley pertinente que debe ser reglamentaria de la Constitución Nacional.
- El país ha desarrollado políticas en casi todos los aspectos de nuestras relaciones exteriores pero, en cambio, ha adoptado muy **contados propósitos nacionales** que impulsen nuestros derroteros geopolíticos, falencia en que han incurrido prácticamente todos nuestros gobernantes.

### BIBLIOGRAFIA

- \* **BIDEGAIN DE URAN**, Ana María. *Nacionalismo, militarismo y dominación en América Latina*. Universidad de los Andes. Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Historia. Bogotá, 1983.
- \* **CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Decretos Reglamentarios**. Editorial Unión Ltda. Bogotá, 2001.
- \* **GEOGRAFIA. Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia**. Vol. 44. No. 131. Bogotá, diciembre de 2000.
- \* **GEOGRAFIA. Manual**. Serie Educación Creativa. Voluntad Editores. Cía. S.C.A. Industria Continental Gráfica Ltda. Y Cía. S.C.A. Bogotá, 1975.
- \* **LONDOÑO**, Julio. Geopolítica y la geografía como destino. Fuerzas Militares de Colombia. Ejército Nacional. Bogotá, 1942.
- \* **NUESTROS DEPARTAMENTOS. Colección del periódico Boyacá 7 días**. Casa Editorial El Tiempo. Bogotá, 1996.
- \* **RAND Mc. NALLY COMPANY. Atlas Mundial**. Grodier International. Inc., 1967.

---

(\*) Tomado de materiales académicos de la cátedra pertinente, en la Facultad de Comunicación Social y Periodismo de la Fundación Universitaria Los Libertadores. Bogotá, 1991.

