

INTRODUCCION

El contenido de este trabajo quiere poner de presente un criterio que realmente no ha sido el punto central del debate abierto con ocasión del planteamiento del tema de ordenamiento territorial en el país. Es éste, el de propender porque la formulación de la política al respecto gravita sobre el eje de colocar el ordenamiento interno como consecuencia y subsidiario del fronterizo.

El refuerzo de la unidad nacional, consideramos, no emana de una nueva delimitación entre las regiones, que constituyen la Geopolítica de la República, si no que debe provenir de una incorporación real de la frontera al sentimiento nacionalista de cada colombiano, para que la línea limítrofe marque una clara distinción de naciones y no se convierta en aquello que dice Sartori "Un simple cambio de uniforme de los guardas de aduana".

La estructura de una política de ordenamiento territorial debe iniciarse de la periferia hacia el centro, es decir, de la frontera hacia el interior, para establecer una verdadera filosofía fronteriza que le dé contenido ético-social al concepto de soberanía y lo margine del campo eminentemente romántico en que se ha venido desarrollando.

Es evidente que el primer paso en la búsqueda de una definición

"EL HOMBRE Y LA FRONTERA"

SUGERENCIAS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Teniente Coronel JOSE DE JESUS LOZANO MENDOZA

de soberanía responsiva al orden práctico, hay que buscarla en la iniciación del ámbito espacial que fija el límite del poder territorial del Estado hacia adentro y hacia fuera. De esta forma, obtendremos con el mundo de la realidad la línea de demarcación de la acción estatal.

Busca lo anterior poner de presente que, al propender un encuadramiento territorial de tipo fronterizo, hacemos abstracción del interés político-administrativo que insoslayablemente informa el reordenamiento en el contexto nacional. Valga decir: en el interior se puede especular con elementos

culturales, (sentimientos, expresiones, costumbres) al paso que en la frontera estamos tocando el punto vital de presencia del estado como reafirmador, repetimos, de espacio geográfico, con implicación de política internacional.

Se define límite como la línea de demarcación física, y frontera, como la noción espacial más amplia que abarca paisajes a ambos lados del límite. Es importante tener en cuenta una de las definiciones de la frontera que considera que el verdadero límite es donde la vida cambia de aspecto. Esta situación tan especial es la que el Estado debe garantizar llevando hacia estos sitios la infraestructura adecuada para dotar a quienes allí residen de las condiciones necesarias, que facilitan su desarrollo personal y subsistencia, hoy por hoy, los diferentes planes que lleva a cabo el Gobierno Nacional, no establecen un verdadero desarrollo hacia las concentraciones humanas que habitan nuestra frontera, los planes viales están lejos de alcanzar estos poblados; la infraestructura aérea carece de los medios esenciales que garanticen su seguridad, la situación de sanidad es precaria y, no lejos de ésta se encuentra la educación en todos sus niveles.

Por esta razón los habitantes de la zona se ven obligados a buscar su desarrollo en países vecinos, que le brinden facilidades a sus deseos de obtener algunos medios que ayuden a su subsistencia, o a la endoemigración, es decir, buscar hacia el interior del país las condiciones de supervivencia y progreso que no encuentran en

el área limítrofe. Resulta claro que esta endoemigración a mediano plazo puede determinar un congestionamiento de los espacios interiores del país, reiniciando el ciclo de reordenamiento territorial por los problemas que crea la superpoblación, lo cual no implica que necesariamente se presente este fenómeno, pero sí, advierte contrario sensu, sobre los peligros eventuales de un abandono en las inmediaciones fronterizas, que debe ser atención prioritaria de toda la política de reordenamiento, como hemos venido insinuando.

El nuevo paisaje de que se habla, por supuesto, no hace referencia al aspecto bucólico sino al pragmático de la necesidad de dotar la zona de aquellos atractivos de confort, o al menos de comodidad mínima, que halaguen la existencia de los habitantes. En otros términos, que la frontera no constituya punto de exilio, sino de bienvenida.

Así, para el caso colombiano se debe tomar en consideración su independencia simultánea, sus problemas anteriores a ese fenómeno y su similitud de aspiraciones de solución.

En efecto, fuimos conquistados por el mismo elemento humano y las condiciones del indigenismo precolombino eran prácticamente los mismos, lo que determina identificación en el comienzo.

Luego viene la etapa de la colonización bajo las mismas influencias del conquistador y, simultáneamente, comienzan y culminan sus procesos independentistas bajo la paternidad del Libertador.

Es obvio entonces que el proceso histórico se adelantó bajo una misma línea. De hecho, se mantienen las leves diferencias culturales que determinan las mismas condiciones geográficas v. gr. las costas, los andes y las llanuras. Apenas sí es de anotarse como fenómeno notable, en el desarrollo, la ubicación del aporte humano negro, que pronto forma parte de la resultante cultural triétnica que hoy mismo nos singulariza y que ciertamente fue tanto gestor como beneficiario de las consecuencias de la independencia. Es el mismo elemento humano étnico y económico.

REALIDAD FRONTERIZA.

En el estudio denominado "Fronteras de Colombia"⁽¹⁾ se pormenorizan aspectos relevantes de los distintos frentes limítrofes del país, así:

— Frontera Colombo-Venezolana.

En la extensa región fronteriza encontramos paisajes diversos, como desiertos en la alta Guajira, tierras fértiles en el Cesar, inmensas llanuras en los departamentos de Arauca y Guainía.

La cordillera Oriental al llegar al departamento de Norte de Santander se divide en dos ramales, que se dirigen uno a la República de Venezuela, la que recibe el nombre

de cordillera de Mérida, y el que continúa, al noroeste de Colombia con el nombre de Serranía de los Motilones. En el departamento de Arauca comienza la extensa Orinoquia colombiana que finaliza en el departamento del Guainía. En la región fronteriza existe gran variedad de climas.

La vegetación es variada, entre otros se aprecian cactus, cardos, arbustos espinosos, grandes matorrales y gramíneas.

Es la frontera más extensa del país con 2.219 kms, abarcando los departamentos de Guajira, Norte de Santander, Arauca, Vichada y Guainía, la región fronteriza es rica en minerales, agricultura y ganadería. El principal centro urbano en la frontera es Cúcuta, capital de Norte de Santander, y la mayor concentración indígena se encuentra localizada en el departamento de la Guajira.

— Frontera Colombo-Brasileña.

Clima de altas temperaturas acompañadas de lluvias permanentes; típico del tropical húmedo. Con vegetación propia del Amazonas, con grandes bosques de árboles gigantes. Al sur de la región se alcanzan a sentir las heladas que azotan las zonas del Brasil.

Se extiende a lo largo de 1.645 kms, la principal riqueza la constituye el recurso maderero.

(1) Este estudio fue realizado por la Empresa Bavaria S.A. y editado por "INDAGRAF BOGOTA".

— *Frontera Colombo-Peruana.*

Limita el país con la República del Perú en una extensión de 1.626 kms. Es una región de clima tropical húmedo, caracterizado principalmente por grandes precipitaciones y altas temperaturas. La mayor concentración humana de todo este límite internacional se encuentra en la ciudad de Leticia. Los restantes asentamientos están constituidos por colonos llegados de los departamentos de Huila y Tolima y algunas tribus indígenas como Huitotos, Ticunas, Ocainas y Carijonas. La región cuenta con algunos recursos de tipo forestal, que sirven para la industria química y farmacéutica del país; además, en el departamento del Putumayo existen reservas petroleras actualmente en explotación.

— *Frontera Colombo-Ecuatoriana.*

Los hermosos paisajes selváticos ubicados al oriente, tienen como predominio el clima tropical húmedo. En la parte del centro se encuentran montañas, donde son típicos los climas húmedos y el páramo de montaña. En las costas del océano Pacífico, el clima tropical superhúmedo está presente sobre la parte plana.

Esta diversidad de relieve y clima, determina que la frontera colombo-ecuatoriana tenga un gran dinamismo, después de la frontera con Venezuela. El límite corre a lo largo de 586 kms, incluida parte del departamento del Putumayo y del departamento de Nariño.

— *Frontera Colombo-Panameña.*

El clima típico de esta zona es el tropical superhúmedo en su mayoría, y húmedo en los límites con los océanos respectivos.

El departamento del Chocó es el único que limita con la República de Panamá y presenta una de las mayores riquezas en recursos naturales del país.

Las selvas vírgenes de gran densidad se hacen presentes a lo largo de la frontera, invadidas de bosques naturales y de grandes reservas madereras.

Se constituye como la frontera más corta de Colombia con una extensión de 266 kms. Presenta esta zona un clima tropical superhúmedo. La región posee grandes recursos forestales y una variada fauna silvestre.

ASPECTOS DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES.

A lo largo de la línea limítrofe con Venezuela las comunicaciones son deficientes, especialmente a partir del departamento de Arauca, las escasas vías existentes en la región son utilizadas principalmente en épocas de verano, ya que durante la temporada de invierno, éstas presentan deterioro por el desbordamiento de los ríos. El alto costo del transporte aéreo contribuye al problema del aislamiento. Existen una gran cantidad de estudios y propuestas que se han adelantado en el área para darle solución al problema de

embotellamiento, los cuales no han tenido resultados por la escasez de presupuesto, de tal forma que, el único medio de movilización disponible es a través de la utilización de algunos ríos, que facilitan el transporte y el comercio de colonos e indígenas.

Se considera a Leticia como la ciudad de más desarrollo en la frontera sur, ya que cuenta con un aeropuerto y un puerto fluvial sobre el río Amazonas. Su abastecimiento se realiza con aviones de carga desde Villavicencio y Santafé de Bogotá.

La frontera con el Ecuador está comunicada por vía terrestre con el interior del país y con la República del Ecuador. Los ríos Putumayo y San Juan se constituyen también en importantes medios de transporte y el océano Pacífico es para esta región, un valioso medio de comunicación a nivel nacional e internacional.

El Cuadro No. 1 presenta los proyectos que permitirían integrar el mercado interno con las regiones fronterizas, incluyendo su estado actual y sus costos.

CUADRO No. 1
PROYECTOS DE INTEGRACION DEL MERCADO INTERNO Y FRONTERIZO

TRAYECTO VIAL, TERRESTRE, FLUVIAL	RUTA ACTUAL		RUTA PROPUESTA		COSTO US\$ MILLONES	OBSERVACIONES
	D.K.	T.V.H.	D.K.	T.V.H.		
1. Carreteras						
Pasto - Cali	390	5.7	390	4.7	106.8	4 carriles Cali-Popayán
Pasto - Mocoa - Pitalito	-	-	253	4.2	114.3	Nueva vía en un 70%
Popayán - La Plata - Neiva	274	7.0	274	5.0	128.9	
Santafé de Bogotá-Sogamoso	221	3.7	221	3.0	79.6	4 Carriles
Santafé de Bogotá- Bucaramanga	430	8.0	385	3.2	67.2	Nueva vía en un 60%
Duitama - Málaga	155	4.3	140	3.0	29.1	Nueva vía en un 80%
Medellín - Santafé de Bogotá	433	9.0	396	5.5	35.3	4 carriles
Transversal del bajo Magdalena	-	-	250	3.5	43.4	Nueva vía
Villavicencio - Yopal - Arauca	-	-	733	12.0	93	Nueva vía en un 40%
Marginal de la selva Sur - Villavicencio	-	-	ND	ND	-	En estudio nueva vía
Puerto Carreño	-	-	970	16.0	125.5	En un 75%
Bucaramanga - Cúcuta	201	5.0	176	3.0	91.0	Nueva vía
Santafé de Bogotá - Villavicencio	113	3.0	105	1.5	181.3	4 carriles
2. Ferrocarril						
Segunda etapa de rehabilitación navegación fluvial.					Inversión no determinada	Ríos de la Orinoquia y la Amazonia

D.K. = Distancia en kilómetros

T.V.H. = Tiempo de viaje en horas

Fuente: Colombia vial año 2000 M.O.P.T. Estudios Corredor Buenaventura - Bogotá 1987.

ASPECTOS DE SALUD.

En la región fronteriza con la República de Venezuela se han detectado enfermedades como la tuberculosis, fiebre amarilla, lepra y malaria; para su control se han firmado acuerdos bilaterales, los cuales no han llegado a concretarse, como consecuencia del clima político generado por el diferendo limítrofe.

Los principales centros hospitalarios que se encuentran en el área fronteriza con Brasil están ubicados en las capitales de los departamentos, siendo Leticia el de mayor importancia, que atiende

un gran número de consultas a ciudadanos brasileños y peruanos; la enfermedad más común en el sector es el paludismo.

Los centros asistenciales de la región fronteriza con el Ecuador, se encuentran localizados en las ciudades de Pasto e Ipiales.

Existe carencia de centros de salud en los límites con la República de Panamá, lo cual tiene como consecuencia un alto índice de mortalidad de nuestra frontera.

El Cuadro No. 2 presenta la capacidad hospitalaria del país en los departamentos fronterizos.

CUADRO No. 2
CENTROS HOSPITALARIOS EN LOS DEPARTAMENTOS FRONTERIZOS

DEPARTAMENTOS	HOSPITALES			CLINICAS	CENTROS DE SALUD		PUESTOS DE SALUD
	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	PRIVADAS	CON CAMA	SIN CAMA	
Guajira	6	2	-	7		16	73
Cesar	6	3	-	1	8	18	90
Norte de Santander	13	4	1	7	2	45	87
Arauca	1	1	-	-	5	1	31
Vichada	2		-	-	3	-	18
Guainía	-	1	-	-	2	-	29
Amazonas	0	1	-	-	4	2	6
Vaupés	0	1	-	-	1	-	17
Putumayo	3	1	-	-	2	5	23
Nariño	7	5	1	4	0	23	138
Chocó	6	2	-	1	3	13	99

Fuentes: Datos suministrados por el Ministerio de Salud

ASPECTOS DE EDUCACION.

La situación de educación es mejor en el sector noroeste, donde existen establecimientos para *educación primaria*, secundaria y superior; mientras que la región sureste no cuenta con centros educativos de importancia, los pocos en funcionamiento son manejados por misioneros y colonos, establecidos en diferentes puntos y solamente a nivel primario.

La educación en el sur alcanza el nivel secundario y casi que de manera exclusiva en las capitales. En la actualidad se adelantan experimentos para establecer una comunicación bilingüe con los habitantes del Amazonas. Las comunidades religiosas tienen gran influencia sobre algunas tribus que habitan en las regiones apartadas.

En las ciudades de Pasto e Ipiales se encuentran los principales centros educativos de la región fronteriza con el Ecuador, mientras que en el límite con la República de Panamá no existe ningún centro de educación.

SINTESIS DE LA REGION FRONTERIZA.

— *Abandono de las fronteras.*

Tal como se presenta la situación en nuestra región fronteriza, podemos observar que ésta no recibe por parte del interior ningún estímulo que logre su diferencia con las regiones marginales de los países limítrofes; si bien es cierto, como se aprecia, los territorios fronterizos poseen riquezas de todo tipo que constituyen reservas estratégicas,

pero que en la actualidad están sometidas casi que al total abandono y no despiertan el mínimo interés, o por lo menos a la vista de lograr su explotación y desarrollo mediante la adecuada activación de los proyectos que permitan su vinculación hacia la Región Andina. Es casi incomprensible que a lo largo de 6.342 kms, de perímetro terrestre del país existen no más de 10 centros urbanos de importancia, donde se encuentran localizados los principales centros médicos asistenciales y educativos que no pueden generar desarrollo hacia sus costados, porque carecen de medios de comunicación que lleven el desarrollo a cada lugar de nuestro límite territorial, o ¿será que dentro de las actuales circunstancias el ordenamiento territorial, logrando una organización política-administrativa diferente proveerá los recursos necesarios para su desarrollo?

Muestra lo anterior, que la precariedad de los medios de vida de que dispone el hombre de la frontera hace indispensable que toda política de demarcación, tome como punto de partida ese espacio geográfico. Hemos señalado que la demarcación territorial debe hacerse de la periferia al centro. Su justificación aparece de bulto, el colombiano limítrofe está lejos en tecnología y espacio de condiciones siquiera aceptables de vida para un ser humano, y es una realidad que en las regiones marginales, sobrevivir es una hazaña, vivir y progresar un imposible. La acción del Estado, entonces, tiene que enderezarse en

procura de esas escalas que atrás señalamos, es decir, de la búsqueda de medios mejores para desarrollar con prestancia la existencia. Bien fácil resulta calcular las probabilidades del mismo en la densidad del sector si persisten las condiciones actuales y no menos fácil es predecir que ese núcleo humano se transpatriará, y permítaseme el neologismo, hacia países o medios que le garanticen sus derechos humanos naturales, como son, repetimos, vivir, progresar y llegar a tener auténtica autonomía en el orden económico, porque el instinto es de mayor incidencia en el ser humano que los conceptos adquiridos de orgullo patrio. Mal puede un país pensar en que el solo enunciado de términos abstractos en sí, como soberanía, autonomía, etc., sean suficiente estímulo para el logro de un auténtico desarrollo de amor patrio, si de otra parte el objeto de ese sentimiento no se corresponde con la mínima garantía a que tiene derecho de aspirar y de disfrutar la persona como tal.

PRESENCIA DEL ESTADO.

En reciente entrevista realizada por la televisión colombiana (programa Sala de Redacción) el señor Mayor General Manuel Bonett Locarno manifestó que la Fuerza Pública ha venido llevando sobre sus hombros al país, especialmente en estas épocas de crisis, y puso de relieve que la actividad de esta institución se realiza no solamente en el área de su competencia, sino ampliándola en sectores como la salud, (brigadas civico-militares), construcción

de infraestructura, puentes y vías de penetración. De todas maneras, ejecutando actos vinculatorios de la sociedad civil con las fuerzas encargadas constitucionalmente de su protección, para poner en evidencia que la presencia del Estado rebasa el viejo concepto de que ésta se verifica únicamente en materia de empleo de su personal armado para tareas de seguridad. Como es obvio, la seguridad es un concepto fundamental en la labor del Estado y en sus actos de presencia, pero no es la única, ni por lo tanto puede circunscribirse a ella, el soldado es el pregonero de la patria en la medida en que represente toda su dimensión; vale decir, la que partiendo de la seguridad y el orden se manifieste en garantía de facilidad para obtener los estadios de vivencia, supervivencia y prosperidad de que hemos hablado. Bien podemos entonces, sentar la premisa de que la patria es bienestar para sus pobladores y, en consecuencia, que deben tener acceso a ello, hoy por hoy, y preferencialmente los habitantes de las zonas deprimidas. Sostenemos, entonces, que mediante la garantía de salubridad íntimamente ligada con el medio ambiente y con tentativa por excelencia de la prevención de la salud y por extensión de su capacidad curativa se logrará el acceso al primer escalón de bienestar. Al segundo se llega mediante el acceso a la educación, tanto la formal imperante en el resto del país como a la correspondiente a las tradiciones de los aborígenes, es decir, a la conservación de la identidad cul-

tural de las étnias que componen el pueblo colombiano. No nos llevará, además a darle contenido a una personalidad nacional que hoy se dibuje por razón de la marginalidad que determinen las circunstancias geográficas. El tercer estadio se alcanzaría con la procura del acceso a los centros de mercado, a la oferta de facilidades de intercambio de productos, mediante el aprovechamiento del transporte fluvial tradicional sobre lo cual ya existen experiencias con acciones desarrolladas por la Armada Nacional.

CONCLUSIONES

1. En el estudio que hemos realizado a lo largo de este trabajo, se ha observado cómo la región fronteriza presenta carencia de una estructura vial que comunique los núcleos humanos residentes en los extremos del país con su centro geográfico, que le permita al Estado hacer presencia de manera eficiente sobre todo su territorio, facilitando el desarrollo integral y armónico del país. La industria se ha desarrollado en la Región Andina y algo en la Atlántica, aunque en los últimos años los descubrimientos petrolíferos y carboníferos han volcado el interés nacional hacia sectores antiguamente olvidados (Guajira, Cesar, Arauca, Casanare, Putumayo). De tal manera que, gran parte de la Amazonia y Orinoquia se encuentran sin recursos, situación que la coloca fuera del interés de los diferentes planes de gobierno.
2. Actualmente, las Repúblicas de Brasil y Venezuela llevan a cabo programas tendientes a lograr el fortalecimiento económico y cultural de sus fronteras, mediante una política agresiva que les permite alcanzar un alto desarrollo en centros urbanos, localizados de manera estratégica y que en futuro próximo tienden a absorber las pequeñas poblaciones, generalmente indígenas, ubicadas al otro lado de sus fronteras, ya que estos colombianos, como es lógico, buscarán los beneficios que pueden suministrarle sus vecinos.
3. Los problemas fronterizos surgidos a causa de los grupos subversivos presentados en los últimos años, se han intentado resolver mediante el envío de tropas a estas áreas marginales con el propósito de controlar el orden público y evitar que se presenten este tipo

de incidentes, que pueden desencadenar en problemas de mayor trascendencia, pero la realidad es que estas tropas representan la única presencia del Estado porque quienes allí habitan no obtienen los beneficios necesarios para su supervivencia, y en especial, que les garantice alcanzar unas mejores condiciones de vida, que realmente dignifiquen su condición de ciudadanos colombianos.

4. Las condiciones de vida de quienes habitan en nuestro territorio son inferiores a la de sus vecinos, especialmente en la frontera más extensa que es la de Venezuela y similar en la región limítrofe con los otros países, pudiendo verificar entonces la teoría expuesta durante el desarrollo de este trabajo, según la cual, las personas necesariamente tienden a buscar unas mejores condiciones de vida sin importar de cuál lado éstas se presenten. De tal manera que, quienes abandonan nuestro territorio, en su mayoría lo hacen hacia la República de Venezuela, que ofrece unas mejores perspectivas de vida, un buen panorama para su desarrollo, y unas adecuadas condiciones para su supervivencia y progreso.

BIBLIOGRAFIA

General GARCIA ECHEVERRY, Daniel. *Horizontes Geopolíticos Colombianos*. Imprenta y Publicaciones de las FF.MM. 1991.

Coronel IBÁÑEZ SANCHEZ, Roberto. *Teoría del Estado Geopolítico y Geoestratégico*. Imprenta y Publicaciones de las FF. MM. 1985.

Instituto de Estudios Geopolíticos, Fuentes Bibliográficas, Vías de Comunicación. Ministerio de Defensa Nacional. Universidad Militar "Nueva Granada".

ELJACH P., Gregorio. "Construyendo un nuevo país" compilador 1994. Senado de la República.

Recomendaciones sobre Ordenamiento Territorial.

Comisión de Ordenamiento Territorial 1992 - 1995.

FALS BORDA, Orlando. *Historia y Región*. Editorial Tercer Mundo.

El Reordenamiento Territorial en la Nueva Constitución Política de Colombia. Documento. Néstor Correa Henao. Nueva Ciudadanía. 1993.

MENDOZA MORALES, Alberto. *El Ordenador*, Universidad Central. *Fronteras de Colombia*. Publicado por "Empresa Bavaria S. A. INDAGRAF BOGOTA.

A NUESTROS COLABORADORES

La Dirección de la Revista de las Fuerzas Armadas formula una cordial invitación a todos los oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como a las personas y entidades de los sectores público y privado a prestar su entusiasta y valioso concurso, como condición esencial para mantener el nivel de calidad de esta publicación.

A fin de facilitar el manejo de las colaboraciones y prestar un mejor servicio a nuestros lectores, recordamos algunas normas que deben tenerse en cuenta:

- Los trabajos deben elaborarse en máquina a doble espacio.*
- No deben sobrepasar de 15 páginas tamaño carta o de 12 tamaño oficio.*
- Los gráficos o dibujos deben elaborarse en papel man-tequilla y en tinta china para facilitar el trabajo de fo-tomecánica.*
- Todos los artículos deben venir ilustrados por lo menos con 5 dibujos, fotografías o diapositivas.*
- Con el escrito, el autor debe enviar sus datos bio-gráficos generales de carácter profesional, una foto de 3 x 4 centímetros, dirección y teléfono.*
- Los temas deben versar sobre aspectos que en cualquier forma tengan que ver con la Defensa Nacional.*
- Las colaboraciones deben ser enviadas a la siguiente dirección:*

*Escuela Superior de Guerra
Revista de las Fuerzas Armadas
Carrera 11 No. 101-80
A.A. 4403, Santajé de Bogotá, D. C.*