



El Control Territorial en el Siglo XXI: Fundamentos Teóricos

El Control Territorial en el siglo XXI: Fundamentos Teóricos

Autores

Coronel Alessandro Visacro
Teniente Coronel Luis Antonio Martín Moreno
Teniente Coronel Luis Alberto Aparicio Rueda
Brigadier General (Ra) Ricardo Andrés Bernal Mendiola
Coronel (Ra) Jorge Luis Mejía Rosas
Coronel (Ra) Oscar Orlando López Barreto
Teniente Coronel (Ra) Jesús María Díaz Jaimes

Apoyo en Investigación:

MsC. Edilberto Afanador Sastre

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

“General Rafael Reyes Prieto”

www.esdegue.edu.co

Conmutador: 620 4066 ext. 210617

Bogotá, 2017

Libro Resultado de Investigación

Escuela Superior De Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Departamento Ejército
Carrera 11 No. 102-50
Bogotá DC. Colombia

El Control Territorial en el siglo XXI: Fundamentos Teóricos / Editor
Luis A. Martín Moreno – Bogotá:
Departamento Ejército, 2017.
400 páginas
ISBN 978-958-56252-0-4

Proceso de arbitraje

Primer evaluación, 21 de marzo de 2017

Segunda evaluación, 24 de marzo de 2017

Publicado, 17 abril de 2017

Editor

Luis A. Martín Moreno

Diagramación

Departamento Ejército

Diseño de Caratula

Lucía Castro Moreno

Impresión

Imprenta Fuerzas Militares

ISBN 978-958-56252-0-4

Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio sin permiso del Editor. El contenido de este libro es el resultado del ejercicio académico de investigación, corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores, siendo de su absoluta responsabilidad, por lo tanto, no representa la posición oficial o institucional de la Escuela Superior de Guerra.

AGRADECIMIENTOS

El trabajo de investigación aquí plasmado muestra los enclaves de actuación del Estado para responder a una perspectiva sistémica que permita desarrollar estrategias de Control Territorial que contemplen toda la complejidad de los fenómenos que transitan y afectan el territorio nacional. Dificilmente se hubiera podido culminar este proyecto de no ser por el direccionamiento del señor Cr. Javier Rodríguez Buitrago, jefe del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra, y sin el apoyo del señor Tc. (Ra) Carlos Alberto Ardila Castro miembro activo del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa (CEESEDEN), o los aportes directos e indirectos de la Maestría en Estrategia y Geopolítica.

Todos juntos, con el grupo de investigación del Departamento Ejército hicimos posible la materialización de la presente obra, siendo justo este reconocimiento de gratitud, extensivo igualmente al señor Coronel William Santamaría Benavidez quien le dio continuidad impulsando la última fase del proceso, no dejando de lado a nuestro asesor metodológico, MsC. Edilberto Afanador Sastre, primer revisor de la versión original.

A todos muchas gracias por haber hecho posible los objetivos propuestos, especialmente por su contribución en la construcción de la cultura de seguridad y defensa desde el ámbito académico.

Teniente Coronel Luis Antonio Martín Moreno

Editor

Tabla de contenido

	Pag.
PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO 1	23
Evolución de las teorías sobre Control Territorial en el mundo y en Colombia: un estado del arte	23
El Estado una instancia para conceptualizar Marco Legal: Constituciones Nacionales, Territorio y Control Territorial.....	27
El Estado como una organización política.	27
El Estado como productor de políticas.....	31
El Estado como representante y expresión de determinados grupos y clases.	34
El Estado como construcción de representaciones.....	37
Territorio: Una categoría fluida en muchos campos del conocimiento	40
Estado y territorio: Una relación siempre en proceso	53
Sobre las concepciones de Control Territorial.....	59
Control Terrotorial en Colombia	63
El Estado como organización política con hegemonía territorial.	63
El Control Territorial a partir de políticas territoriales: el ordenamiento. .	65
El Control Territorial como expresión de poder de una clase social	66
El Control Territorial como gestión de representaciones territoriales	67
Conclusiones	68
CAPÍTULO 2	69
Antecedentes sobre la Territorialidad en Colombia.....	69
Territorialidad del Estado colombiano en transición	72
Marco Legal: Constituciones Nacionales, Territorio y Control Territorial	81
El territorio Colombiano en el siglo XIX: los antecedentes	81
La Constitución Política de 1.886 y el territorio	87
El territorio en la Constitución Política de 1.991	90

El Control Territorial en las Constituciones de Colombia: una interpretación	94
Conclusiones	98

CAPÍTULO 3 101

La guerra en la era de la información y los conflictos irregulares: consecuencias sobre el Control Territorial	101

Los conflictos de la Edad del Acero	105
De Stalingrado a Fallujah.....	110
La Guerra Irregular	117
La guerra irregular substituye las tradicionales formas de beligerancia.....	123
La evolución de la guerra irregular desde una perspectiva histórica	125
Las fuerzas irregulares	150
El Control Territorial y la soberanía del Estado	161

CAPÍTULO 4 167

Dinámica de la guerra en el Control Institucional del Territorio en Colombia ..	167

Guerra y formación del Estado en la dinámica del Control Institucional del Territorio	172

El Control Institucional del Territorio, el Estado y la guerra.....	180
Nuevo campo de batalla del Estado en la consolidación como unidad de vida social.....	187
Comportamiento de las proyecciones político-militares de las FARC respecto a la población	196
Estrategias de las Fuerzas Militares frente al Control Institucional del Territorio y declive de los grupos insurgentes (2002-2016).....	202
Dinámica de los procesos de paz en el país	208
Conclusiones	222

CAPÍTULO 5 225

Características de las amenazas en el siglo XXI y su impacto en el Control Territorial en Colombia.....	225

Identificando las amenazas	227
Construyendo el concepto	228
Amenazas seguridad y guerra fría	235
Las amenazas multidimensionales	238

Paradigmas en el estudio de las amenazas	242
El paradigma clásico: Estados como amenazas	243
El paradigma contemporáneo: La amenaza no estatal	249
Amenazas de última generación: La Ciber-Amenaza	253
Las amenazas en Colombia	255
Colombia y las amenazas externas	255
Colombia y las amenazas internas	258
Guerrillas.....	259
Narcotráfico	266
Autodefensas.....	269
BACRIM.....	270
Lecciones geopolíticas de los conflictos armados en relación con la capacidad de influencia del Estado en su territorio.....	272
Análisis de la dinámica de las nuevas amenazas internas y externas del siglo XXI	275
Conclusiones	280
 CAPÍTULO 6	 283
Control Territorial en la perspectiva de los instrumentos de gobierno: planes de gobierno, políticas públicas y planes de guerra	283
 Programas de Gobierno, territorio y Control Territorial.....	 287
Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982): Plan de Integración Nacional (PIN).....	294
Belisario Betancur Cuartas (1982-1986): Cambio con equidad.	294
Virgilio Barco Vargas (1986-1990): Programa para el Cambio Social. ...	296
Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994): La Revolución Pacífica.....	297
Ernesto Samper Pizano (1994-1998): El Salto Social.....	301
Andrés Pastrana Arango (1998-2002): Cambio para construir la paz.	302
Plan de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006 y 2006 -2010). .	305
Plan de gobierno de Juan Manuel Santos (2010 -2014 y 2014-2018).	308
Interpretación de planes de gobierno nacional sobre Control Territorial.	310
Políticas de Seguridad y Defensa.....	312
Álvaro Uribe Vélez: Política de Seguridad Democrática (PSD) 2002-2006 y Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010.....	312
Juan Manuel Santos: Política Integral de Seguridad y Defensa para una nueva Colombia 2010 – 2014 y Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) 2014-2018.	317

El Control Territorial en las Políticas de Seguridad y Defensa	320
Estrategia Militar, Seguridad y Control Territorial.....	321
La Estrategia Militar Nacional	321
El Papel de la Doctrina Militar.....	322
Doctrina Militar Del Ejército	324
Planes De Campaña	326
Plan Patriota	326
Plan de campaña Espada de Honor	329
Interpretación de la doctrina militar en los planes de campaña en función del Control Territorial	329
Conclusiones	329
 CAPÍTULO 7	333
El Control Territorial para Colombia: un abordaje sistémico.....	333
 Teoría de los Sistemas, el sistema territorial y el Estado.....	336
Contextualización de los elementos constitutivos del Estado dentro de los conceptos de la Teoría de Sistemas	341
Caracterización sistemática del Estado como una organización política.....	345
Carácter sistemático del Estado bajo la concepciónización de Schoderbek, Kefalas, Maruyama y Ludwig von Bertalanffy.....	345
Conceptualización del Control Territorial en el sistema estatal	354
Una aproximación al Control Territorial en Colombia.....	356
 Referencias Bibliográficas	371

PRESENTACIÓN

El Departamento Ejército con el grupo de investigación “Masa Crítica” abre un espacio importante a la academia con este ejemplar, respondiendo así a cuestionamientos que apuntan a la necesidad de renovar conceptualmente la definición de las políticas públicas de seguridad y defensa en torno al Control Territorial. Sobre esa base, es necesario reestructurar profundas estrategias acordes a una nueva realidad, ya sea en el sentido del fortalecimiento de las instituciones estatales, o como una respuesta a la emergencia de nuevos factores de inestabilidad.

Esta hipótesis de trabajo fue tomada en cuenta por el equipo investigador bajo el lente asesor del CEESEDEN y la coordinación de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra. De forma que el libro recoge el producto juicioso de un trabajo de investigación que contrapone la histórica trascendencia de un pasado reprimido por la violencia, a la vez que lo articula en relación a la ausencia estatal en regiones donde no existe una soberanía segmentada.

Lo anterior define la influencia tanto de la población como de otros actores presentes sobre el territorio. Un análisis direccionado al establecimiento de elementos que en el contexto actual pueden permitir una lectura crítica y amplia de cómo el Estado colombiano ha enfrentado, enfrenta y seguirá enfrentando grandes desafíos en el Control Institucional del Territorio.

Teniente Coronel Luis Antonio Martín Moreno

Editor

PRÓLOGO

El territorio, el mismo Estado y la presencia de este sobre aquel, deben responder a una perspectiva sistémica que permita desarrollar estrategias de Control Territorial (CT), que contemplen toda la complejidad de los fenómenos que transitan y afectan el territorio nacional. De hecho, los autores perciben una tendencia generalizada a la fragmentación espacial, respecto a la intervención del Estado sobre el territorio, pese a los esfuerzos institucionales dirigidos a su consolidación. Por eso, el producto del presente trabajo de investigación, fortalecerá las bases de las líneas estratégicas planteadas desde el sector defensa para la reducción de los Grupos Armados Organizados (GAO), así como el Sistema de Amenaza Persistente (SAP) y los fenómenos de criminalidad que afectan a la población civil y la seguridad Nacional.

Particularmente, los fenómenos que afectan el territorio presentan dinámicas complejas, amplias e irregulares, que requieren para su control un cambio pragmático profundo. Por lo tanto, el esfuerzo académico aquí definido aporta luces sobre la aproximación a un concepto de Control Territorial sistémico, que en las actuales circunstancias coadyudará en el diseño de estrategias tendientes al fortalecimiento estatal y la consolidación de sus competencias sobre el territorio, para así minimizar la fragmentación de espacios territoriales; al tiempo que se garantice la efectividad del derecho, el desarrollo de la población, la economía y las instituciones.

Más aún, cuando el Estado colombiano es una instancia histórica en proceso de consolidación, al igual que el territorio colombiano, pues dada sus características, aún no es contenido en su totalidad por la presencia benefactora de las instituciones estatales. Gran desafío para los primeros decenios del siglo XXI, donde por tal motivo, el papel de las Fuerzas Militares se reviste de considerable importancia, toda vez que su presencia y actuación son un elemento “*sine qua non*” tanto de Control Territorial, como de presencia institucional. Sin embargo, sus funciones y capacidades no pueden suplantar al

cuerpo amplio y profundo del Estado. Particularmente, lo que ocurre en el territorio es que esa complementariedad raras veces ocurre con consistencia.

En sí, después de más de cinco décadas de conflicto armado, se vislumbra la posibilidad de una fuerte transformación con miras a la construcción de la paz. Se espera que las instituciones del Estado de derecho y entre ellas, las Fuerzas Armadas, como ente principal de proyección de poder, contribuyan plenamente al restablecimiento de la legitimidad institucionalidad, especialmente en las zonas de la periferia donde por diferentes circunstancias se obstaculiza la labor soberana del Estado. Pues bien, el posconflicto será un proceso lento y tortuoso, siendo que muchos de los actores y factores que desestabilizaron el territorio aún están activos.

Sin embargo, es imperioso que las instituciones triunfen y sean ampliamente reconocidas por todos los segmentos de la población para trascender hacia una situación en la cual territorio, población y Estado establezcan una dinámica de complementariedad que redunde en procesos de fortalecimiento mutuo, en crecimiento económico y en una vida institucional plena.

Por ende, el Control Territorial como tema de investigación aún demandará esfuerzos por parte de las instituciones que generan conocimiento. Paradójicamente, ello aún será elemento de estudio en el pos-acuerdo, buscando contribuir cada vez más al Control Institucional del Territorio y la construcción de una paz estable y duradera.

General Juan Carlos Salazar

Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares de Colombia

INTRODUCCIÓN

El Control Territorial ha sido a lo largo de los siglos un elemento fundamental en la constitución de los Estados Modernos. A pesar de la constante evolución de las teorías, de los cambios paradigmáticos, de las renovaciones conceptuales, un elemento que se mantiene a lo largo del tiempo, es el que le otorga al Estado la misión de ejercer el control de su territorio. Sin embargo, la realización de tal mandato demanda de parte de los gobiernos el despliegue de capacidades, recursos y políticas que, en muchos casos, superan las condiciones históricas de las instituciones estatales.

El siglo XX fue escenario de numerosas transformaciones en el orden estatal y territorial en todo el planeta. Las dos Guerras Mundiales reconfiguraron el mapa de los países en todos los continentes; como tal, la Guerra Fría a través de todas las guerras irregulares instauradas en los diversos territorios en disputa entre las potencias capitalistas y socialistas, imprimió profundas transformaciones a los territorios nacionales en donde estas ocurrieron. Fragmentaciones, separaciones, divisiones territoriales fueron un fenómeno común en la segunda mitad del siglo. Coincidentalmente, la historia reciente de Colombia se enmarca en este contexto.

Bajo la perspectiva anterior, el mapa de los países se transforma permanentemente. De este modo, las fronteras se mueven, se amplían, se contraen, haciéndolo como consecuencia de procesos políticos, culturales, económicos y también, militares. Así las cosas, todo Estado vive constantes presiones sobre su territorio y estas pueden tener origen externo o interno. Las presiones que vienen del exterior, de parte de otros Estados o de agentes no estatales transnacionales, tienden a disminuir el territorio, a imponerle barreras o a socavar la soberanía. Ya las presiones provenientes del interior tienden a fragmentarlo, a dividirlo y a generar sub-territorios aislados del orden constituido. Es deber del Estado evitar que estos fenómenos ocurran, impedirlos o disminuir sus impactos.

El territorio, que fue tradicionalmente un elemento fundamental de los Estados modernos, se encuentra hoy sujeto a múltiples amenazas en el panorama ambiguo y conflictivo del siglo XXI. Por esto, ejercer la función del Control Territorial, para los Estados y los Ejércitos, es cada día una tarea más compleja, que depende en alguna medida del uso y generación permanente de información y conocimiento actualizado sobre las dinámicas y disputas territoriales entre el Estado y los agentes que pretenden usurpar la tarea que les impone la Constitución.

Esto es preocupante, más aún en el contexto del siglo XXI, en el cual, la dinámica de los factores y agentes de desestabilización del territorio es intensa y tiende a ampliarse y a transformarse, ejerciendo diversas maneras de presencia y presión territorial de manera rápida y contundente, especialmente a nivel terrestre. El Control Territorial adquiere nueva vigencia ante las amenazas que enfrentan los Estados y sus Ejércitos en el presente siglo.

Es así como las dinámicas estatales de Control Territorial pueden transformarse en objeto de estudio pertinente para las ciencias sociales y en particular, para el área de la seguridad y la defensa. De forma tal, este proyecto de investigación del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra de Colombia, nace justamente de la constatación de que en Colombia, el Control Territorial ha sido objeto de diversos desafíos para el Estado a lo largo de su historia contemporánea.

La relación entre Estado y territorio en Colombia ha sido, desde el inicio de la historia de la república, fuente de preocupación. El siglo XIX se caracterizó por las dificultades internas y externas de la definición del territorio y de la fundación del Estado. La insipiente institucional y la indefinición territorial fueron combustible para la emergencia de un Estado permanente de guerra entre los diversos actores sociales, políticos, económicos y territoriales. Las guerras civiles de ese siglo en Colombia son el correlato de esa doble fragilidad: institucional y territorial. Fragmentación interna del territorio y pérdida de territorio para otras naciones fueron una constante.

Ya en el siglo XX, esa tendencia, que perduró hasta los años cuarenta y dejó como saldo negativo la pérdida de todo el territorio panameño y parte del territorio amazónico, se encontró con una ascendiente capacidad institucional y un proceso de consolidación de las fronteras. Sin embargo, mientras que las fronteras externas se definieron, la emergencia de actores armados ilegales al interior del territorio ha sido la característica de la segunda mitad del siglo. Guerrillas, narcotráfico, paramilitares, grupos delincuenciales, han pululado en el territorio, generando un proceso de fragmentación y de Control Territorial por parte de actores al margen de la ley.

La escalada de los diversos conflictos en la década de los noventa se caracterizó por la pérdida del Control Territorial, la ausencia del Estado, y en particular, por la incapacidad del gobierno de ejercer el monopolio de la fuerza. Colombia amargó la clasificación del país como un Estado fallido. La literatura específica sobre ese momento del país presenta un consenso: la existencia de una variedad amplia de amenazas que afectaban la estructura el territorio y desafían la capacidad del Estado de ejercer Control Territorial.

Durante lo que va corrido del siglo XXI, el Estado colombiano ha concentrado sus esfuerzos en la recuperación del Control Territorial por parte de las instituciones. Un poderoso proceso de reconfiguración de las FFMM, paralelo al fortalecimiento de las políticas y acciones de Control Territorial en el ámbito de la seguridad y la defensa, han sido fundamentales para aproximar el Estado al cumplimiento de su función constitucional de velar por la integridad del territorio nacional. Teniendo en cuenta ese proceso histórico, el Control Territorial, por lo tanto, es una problemática que viene adquiriendo vigencia renovada en los escenarios estatales y académicos del siglo XXI. Sin embargo, a diferencia de otros temas, como el del Estado, el Territorio y la Población, no ha sido un objeto de renovación teórica.

La bibliografía que se encuentra sobre el mismo parece mantener sus nexos paradigmáticos con las teorías del Estado Moderno formuladas en la segunda parte del siglo XIX. Hace parte de la visión geopolítica conservadora según la cual, el Estado y el territorio conforman una unidad funcional. Entienden de manera general, que el Estado tiene la obligación de velar por el

territorio y que para ello cuenta con las fuerzas militares, las cuales encarnan el ideal del monopolio de la fuerza. Este paradigma no parece dar cuenta de la complejidad de los nuevos escenarios en constante transformación propios del siglo XXI.

A lo largo del siglo XX, las transformaciones en el ámbito de los Estados y sus relaciones, obligó la formulación de nuevos paradigmas teóricos que presentaron lecturas nuevas sobre la naturaleza, tipos y funciones del Estado. Por otro lado, la geografía renovó su lectura sobre el territorio, generó diversos abordajes que renovaron el repertorio de conceptos, metodologías y prácticas.

Pero, el discurso y la práctica estatal sobre el Control Territorial parecen sufrir una cierta inercia. Los actores estatales y los formuladores de políticas territoriales, recurren una y otra vez al paradigma dominante al final del siglo XIX, aplicando una racionalidad que se tornó anacrónica en la medida en que el siglo XX avanzó. Ahora, avanzando en el siglo XXI, es urgente la necesidad de nuevos paradigmas y perspectivas de Control Territorial estatal.

Es desde esa perspectiva que resulta pertinente observar en los escenarios dinámicos del inicio del siglo XXI, la naturaleza de los discursos, prácticas y necesidades de Control Territorial por parte del Estado. Por tanto, es necesario al mismo tiempo revisar y proponer. Revisar el desarrollo de las diversas posturas teóricas sobre el Estado, el territorio y el Control Territorial. Proponiendo por lo menos, una aproximación teórica sobre Control Territorial que dialogue con elementos teóricos contemporáneos capaces de interpretar la complejidad del contexto actual y de definir cursos de acción eficaces y eficientes, en particular, para los elementos de fuerza que ejercen Control Territorial en Colombia.

Ante este panorama, los autores del libro, cada uno desde una perspectiva particular se preguntaron: ¿Qué aproximación teórica sobre Control Territorial contribuirá con las Fuerzas Militares (FFMM) de Colombia para enfrentar las amenazas del siglo XXI? Esta cuestión fue respondida a lo largo del presente trabajo de investigación.

El objetivo general del trabajo de investigación es establecer una aproximación teórica sobre Control Territorial que contribuya con las Fuerzas Militares para enfrentar las amenazas del siglo XXI, específicamente en nivel terrestre. Para ello, se han trazado los siguientes objetivos específicos desarrollados en seis capítulos, así:

- Observar la evolución de la relación entre la constitución del Estado y el Control Territorial expresado en las constituciones nacionales del siglo XIX y siglo XX.
- Identificar los impactos que las guerras irregulares presentan sobre el Control Territorial.
- Interpretar las estrategias de Control Territorial desarrolladas por parte de las Fuerzas Militares de Colombia, especialmente el poder terrestre en la dinámica de la guerra en Colombia desde 1978 al 2016.
- Identificar las características de las amenazas en el siglo XXI y su impacto en el Control Territorial.
- Analizar la relación de dos aspectos fundamentales en los procesos de Control Territorial: la población y el territorio en un contexto de guerra irregular.
- Formular una aproximación teórica de Control Territorial aplicable en Colombia en el contexto del siglo XXI.

Al tiempo, el diseño metodológico del presente esfuerzo de investigación se fundamenta en una perspectiva multidisciplinaria que conjuga elementos de la geopolítica, la sociología política, la geografía y, más concretamente, del área de la seguridad y la defensa. Específicamente, los objetos de estudios serán el Estado, el territorio, la población, la normatividad y la política pública sobre Control Territorial.

Sin embargo, es importante anotar que se trata de un esfuerzo que implica diversas disciplinas del conocimiento. Desde los abordajes clásicos y contemporáneos de la ciencia política, pasando por la geopolítica, la historia y el derecho constitucional, hasta las aproximaciones de la geografía al tema del territorio y las necesarias lecturas del campo de la seguridad y la defensa.

Ante todo, se aborda la coerción estatal más allá de los conceptos teóricos de Max Weber o Charles Tilly, pues su concepción de la manifestación expresa del territorio, la población y las instituciones para la consolidación territorial, desde el punto de vista de la formación de los Estados Nación Wesfalianos, no son suficientes para definir algunas particularidades respecto a la dinámica del Estado, en términos de gobernabilidad, construcción de Estado y violencia interna.

Para Tilly (1990, P. 15), la Coerción de Estado se logra con el fortalecimiento del poder militar, donde los gobernantes en su afán de conseguir recursos para la guerra han ido más allá de sus propias fronteras, forjando las bases de la estructura estatal. Por tal motivo la seguridad interna, el desarrollo y la construcción de Estado dependen en gran parte de factores externos, caso contrario sucede en la formación del Estado colombiano.

Por lo que, además, son importantes estudios de teóricos como Barry Bazan (1991, p. 94), al establecer el factor relevante de un elemento de poder fuerte y otro que cuente con la legitimidad propia de la población, desarrollando así el engranaje requerido dentro de las capacidades coercitivas del Estado para el ejercicio de control institucional y soberano en el territorio.

Así las cosas, para el caso particular colombiano la coerción de Estado requiere no solo el control de la población, el territorio y los recursos sino, además, de la influencia segmentada de las instituciones sobre el entorno mismo. Más aún, cuando es un Estado dependiente en su proceso de formación específicamente de asuntos relacionados con la consolidación interna.

Metodológicamente, los trabajos serán desarrollados a partir de las siguientes herramientas:

- Análisis comparativo de diversas teorías. Lo cual implicará un ejercicio consistente de revisión bibliográfica sobre el tema de Control Territorial.
- Estudio esencialmente cualitativo. Con apoyo en datos cuantitativos.

- Análisis comparativo y descriptivo de cada uno de los escenarios señalados.
- Análisis del discurso. Éste será aplicado a series de documentos, especialmente políticas públicas y doctrina militar sobre Control Territorial, con el fin de explicitar el enfoque teórico que subyace en los mismos.

CAPÍTULO 1

Evolución de las teorías sobre Control Territorial en el mundo y en Colombia: Un estado del arte

TC Luis Alberto Aparicio Rueda¹

Uno de los desafíos que aborda la presente investigación es el poco material bibliográfico disponible en bibliotecas o bancos de datos. Generalmente, la información se encuentra en apartes de temas más genéricos, en recurso de libros específicos que abordan estudios respecto al Estado, su naturaleza y componentes, o dentro de campos de conocimiento como la geopolítica o la sociología del territorio. De otra parte, los esfuerzos teóricos no han alcanzado ser reconocidos por las instancias públicas que se ocupan explícita o implícitamente de los aspectos relacionados con el Control Territorial en Colombia.

Sobre la base de lo anterior, esta investigación parte del ejercicio de establecer un mapa amplio según los campos de conocimiento, autores y conceptos con los cuales sea posible abordar la especificidad y la complejidad del Control Territorial.

En primera instancia, es necesario concentrarse en la categoría territorio, la cual de entrada es un desafío epistemológico dada su versatilidad y volatilidad conceptual. Es obvio, pero hay que decirlo, no existe un acuerdo sobre su significado o de sus aplicaciones, tampoco dentro de una única disciplina del conocimiento, ya sea la antropología, la geografía, la sociología, la política o la planificación. Sin embargo, en lo que si hay consenso es en que se trata de una categoría fundamental, sin la cual es difícil deliberar los procesos que sobre el territorio acontecen, ya sean sociales, culturales, ambientales, económicos, políticos o, incluso, militares.

¹ Oficial del Ejército Colombiano. Miembro del equipo de investigación del Departamento Ejército, 2016. ¹ Magister en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra Colombia. Magister MBA administración de empresas de la Universidad Camilo José de Madrid, España. Alumno de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdoba, Colombia. Docente e investigador del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra. Integrante activo del grupo de investigación “Centro de Gravedad- Masa Crítica”. Contacto: apariciol@esdegue.mil.co

La categoría territorio a lo largo de la historia del conocimiento ha sido tratada de diversas formas, desde algo completamente material y concreto hasta algo completamente simbólico o abstracto. Por ejemplo, ha sido un medio y un fin; algo que se usa, venera, se sueña, pierde o se conquista. De otra parte, el territorio ha sido sagrado y profano, una cosa que se explota; lugar que se habita; continente en el cual caben la identidad, el sentido de pertenencia y la sensación de libertad y de legitimidad.

Lo cierto es que acorde con la historia, desde el surgimiento de la humanidad, pasando por el nacimiento de los primeros clanes, la construcción de las ciudades Estado, así como de los grandes imperios de la antigüedad, los feudos de la Edad Media, el desarrollo de los Estados modernos, hasta llegar a nuestra época actual, en la cual, se habla de globalización o mundialización, el territorio ha sido un eje estructurante; aún, cuando se aborda nuevos territorios, entre ellos, los denominados territorios extra planetarios y virtuales sobre los cuales se han instaurado las mismas urgencias, demandas y disputas respecto a los territorios políticos, sociales y espaciales de siempre.

En este sentido, vale acotar un primer hito: en las circunstancias políticas, económicas y sociales actuales, todo territorio es una instancia en crisis. Y, como todo lo que está en crisis, también está en proceso de transformación. Por eso, es necesario una vez más hacer el recorrido de su construcción conceptual, especialmente si el objetivo final es especificar modos y modelos eficientes de Control Territorial para un país como Colombia, cuyo territorio ha vivido a lo largo de sus 200 años de historia profundas transformaciones, en un siglo tan complejo como el siglo XXI, en el cual, todo territorio nacional es desafiado por tendencias que emanan tanto de sus procesos endógenos, como de procesos exógenos, cuyas raíces se encuentran hoy en cualquier parte del mundo.

El Estado una instancia para conceptualizar Marco Legal: Constituciones Nacionales, Territorio y Control Territorial.

El concepto de Estado tiene diversas formas de ser abordado, sobre ello se puede enfocar desde su constitución, sentido, historia, significado u otros aspectos. Diversos campos del conocimiento han dedicado esfuerzos a describir, comprender o interpretar ese fenómeno. Al respecto, algunos enfoques diseñan de manera diferente categorías de análisis tales como Estado, Territorio, Sociedad y sus respectivas relaciones.

En el proceso de consulta teórico-conceptual se han encontrado por lo menos cinco aproximaciones existentes a nivel general sobre el Estado, entre ellas como:

- a) Organización política
- b) Productor de políticas
- c) Representante y expresión de determinados grupos y clases
- d) Idea, representación e imaginario construido y constituido
- e) Como espacialidad, el Estado como instancia que se constituye en un territorio.

El Estado como una organización política.

Desde esta perspectiva, el Estado es una estructura de poder que se expresa objetivamente en un ámbito institucional. En este sentido, el abordaje de éste como institución ha generado información, acerca de la organización y cambios de los poderes del que lo conforman (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como respecto a la lógica que ordena su estructura. En otro contexto, abarca también la lógica sobre cómo se organiza territorialmente, estableciendo centros del poder nacional, regional y local con los respectivos actores y normas en distintos espacios.

Este tipo de estudios analiza específicamente el proceso de su paulatina instalación como organización burocrática representativa de los poderes republicanos.

En efecto, el Estado es la representación del orden, se expresa a través de un determinado y establecido ordenamiento jurídico institucional que implementa toda la racionalidad administrativa y jerárquica, con el cual definen los vínculos legales y legítimos del aparato político regulador; de esta manera, el Estado central y burocrático en todas las formas, a lo largo de los últimos dos siglos, han constituido el Estado liberal moderno.

En cuanto a las teorías clásicas del Estado, así como del derecho constitucional y la filosofía política, son las fuentes fundamentales de esta visión. Autores como Hobbes hasta Carré de Malberg y Jellinek, toda una tradición de pensamiento dedicó gran número de páginas a desarrollar esta forma de entender el Estado.

Para Carré de Malberg y Jellinek el principal signo distintivo del Estado es una organización autónoma fundada en una voluntad autónoma. En ese contexto, su signo diferenciador consiste en la facultad de regular por sí mismo, es decir, por sus propias leyes y organización. De ahí nace la idea de ser un Estado soberano, en otras palabras, una persona jurídica de derecho público, con lo cual se establecen algunas de sus funciones entre ellas, el resguardo de la seguridad frente a otras naciones extranjeras y el mantenimiento del orden interno. En estos escenarios, el Estado, ejerce sus funciones mediante actos de carácter jurídico, sobre los cuales basa su legitimidad. (Cimma, 1995)

La anterior es la visión de la tradición positivista clásica que se origina de la Filosofía del derecho, la cual encuentra su fundamento en la identificación entre derecho y Estado. Es este paradigma el que aporta el concepto de Estado de Derecho, desde el cual estudian la relación entre (el derecho y el poder), además de la relación (derecho y Estado), tal dinámica avanza hasta la relación entre (Estado de derecho y Estado constitucional). En todas estas relaciones, la posición aquí es la de establecer continuidades entre esas entidades conceptuales. En ese sentido, se elabora la idea del imperio de la ley como elemento fundamental del constitucionalismo y se expresa a través de un determinado ordenamiento jurídico. (Ansuátegui, 2013)

En concordancia, la identificación entre Estado y Derecho, típica de esta concepción, determina una concepción jurídica de los tres componentes del Estado: (pueblo, territorio y poder). La población de un Estado se reconoce básicamente porque un mismo orden jurídico vale para ese conjunto de individuos; es decir, la conducta de cada uno de ellos se encuentra regulada por el mismo orden jurídico, lo mismo ocurre con el territorio.

Por su parte, el llamado dominio territorial no es otra cosa que un espacio sometido a un determinado orden jurídico. El ejercicio del poder de unos hombres sobre otros, lo que se entiende por gobierno, solo es concebible mediante la producción y aplicación de una normatividad jurídica pre-establecida. En general, el poder del Estado se fundamenta en la validez de un determinado orden jurídico (Ansuátegui, 2013).

De acuerdo con Max Weber, esta cuestión es un elemento necesario para considerar una determinada organización política como un Estado. Esto ocurre en la medida en que su orden esté salvaguardado al interior de un área territorial determinada, gracias a la aplicación de la fuerza física por parte de su personal administrativo. De igual manera, una organización que opere de forma continua será un Estado en la medida que sus administradores o líderes reclaman el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en la aplicación de su modelo de orden. (Weber, 1994)

En uno de los más famosos ensayos, *La política como vocación*, Weber expresa que:

(...) Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia. (Weber, 2009, P.p. 83-84)

Cabe señalar que, la estrecha relación entre violencia y Estado que indicó Weber a principios del siglo XX ha influido en la sociología y la teoría del Estado actual. Para ejemplarizar, a diferencia de un grupo criminal que usa la violencia, el Estado se distingue porque puede reclamar para sí el monopolio

de tal expediente. La violencia en manos no estatales es considerada criminal y es perseguida., pues se trata de un tipo de violencia que se ejerce de espaldas al poder legítimo y a un cuerpo de leyes que exigirá que esa violencia sea juzgada.

Terwindt Carolijn se pregunta con pertinencia:

(...) ¿Qué significa el monopolio de violencia? Un monopolio de violencia significa mucho más que el simple uso de la violencia. De hecho, es imposible monopolizar la violencia física. Un monopolio de violencia por tanto no puede ser descrito exclusivamente en términos de violencia. Si fuera de este modo, solamente existiría superioridad física, no un monopolio. No solamente se trata de violencia, también se trata de derechos: el derecho a utilizar esta violencia. Si las personas dejan el uso de la violencia y entregan este derecho a un soberano o gobierno político, surge entonces un monopolio. Un Estado, bien puede construir una organización de violencia, para un monopolio de violencia, sin embargo, ella es dependiente del reconocimiento de este derecho por la población. El monopolio de violencia entonces existe porque estamos en presencia de una organización de violencia y a la vez de un monopolio en el derecho a su aplicación. Este monopolio de derecho tiene dos partes: la disposición de las personas para abstenerse de usar la violencia, y el otorgamiento del derecho exclusivo de la violencia al Estado. Se trata entonces de un monopolio de violencia física legítima. En sociedades sencillas, el monopolio de violencia generalmente está en las manos de una persona. En sociedades más complejas generalmente existe diferenciación (Elías 1982). El monopolio (político) de derecho y la organización (administrativa) de la violencia llegan a estar en distintas instituciones del Estado. Así por un lado está por ejemplo el parlamento y, de otra parte la policía. (Terwindt, s.f., p.5)

En este sentido, si el Estado tiene el monopolio de la violencia legítima, por estar fundado en una normatividad consentida, la represión ilegítima, la que ejercen, por ejemplo, grupos armados al margen de la ley, estará basada en la arbitrariedad. La única protección en contra de esto en un Estado de derecho se ofrece entre otras cosas por el principio de la legalidad. Ya desde Hobbes, lo que él llamaba el reino de la fuerza desordenada, que con Weber

es definida como arbitrariedad, al encontrar el principio de la legalidad, se transforma en el reino de la libertad regulada.

Uno de los efectos resultantes de pensar el Estado en términos de sus funciones de producción de orden, es que los márgenes espaciales y sociales, son contemplados como lugares de desorden en los que el Estado ha sido incapaz de imponer su orden (Das y Poole, 2008). En esto, la solución más prudente, es la urgencia de fortalecer las instituciones que tienen el potencial de llegar hasta esos espacios limítrofes, marginales o hasta donde quiera que se detecte una discontinuidad. En general, el desorden debe, desde esta perspectiva, ser controlado o sometido, incluso por el uso de la fuerza, siempre que esta sea legítima.

Cabe mencionar el hecho de que el Estado, dotado por la norma del poder de ejercer violencia contra los factores que en su territorio generan desorden y hacen uso de la violencia no legítima, no siempre tiene las condiciones logísticas, de recursos o de competencias suficientes para ejercer el monopolio de la violencia. De igual manera, no siempre, dicha legitimidad se ve respaldada plenamente por los ciudadanos. Por tanto, es cuando el Estado de Derecho, entra en un ambiente ambiguo de política, derechos, intereses y poderes. De esta manera, el Estado de Derecho, encuentra sus límites, que, aunque indeseables, rondan sus fronteras.

El Estado como productor de políticas.

Bajo esta perspectiva el Estado es representado como una dinámica social y política que termina por configurar acciones en ámbitos específicos y sectoriales, entre otros, la educación, la salud, las finanzas, la economía o la seguridad. El Estado en tanto generador de políticas lleva la impronta de las relaciones Estado-sociedad y es concreción de interacciones con distintos grupos y regiones. Por tanto, en las relaciones en torno a la generación de recursos -por un lado- y su distribución -por otro- donde se han ido gestando y desarrollando conflictos y pugnas en diferentes niveles o capas, sectores y regiones. En tal sentido, a partir del análisis de los presupuestos se modifica sustancialmente la concepción del Estado como un ente fijo, estable o como una

imposición vertical que ignora las dinámicas de poder que se despliegan continuamente como parte de la estructuración social y estatal.

En esa medida, el imaginario según el cual existe un centro y una periferia ya definidos, da paso a la percepción de que ambos están en permanente construcción, relación e interrelación. Así, un Estado es un centro de disputas por la disponibilidad y asignación de los recursos, lo cual implica percibir las limitaciones del Estado para responder a las demandas de diversas regiones (Jobert, 2004). En complemento, el imaginario confrontado es el del Estado como un instrumento que debe atender las demandas provenientes y negociadas de diversos espacios de la geografía.

Los esfuerzos de la centralización por parte del Estado conforme sus principales responsabilidades como la definición de su presupuesto, en lugar de un Estado centralizado, coherente, homogéneo y sostenible, lo que se puede percibir es una configuración que se va cristalizando en medio de disputas entre las tensiones provenientes de actores en el poder legislativo y ejecutivo de los diferentes ministerios y determinados actores sociales.

En esta perspectiva los márgenes construyen el centro y el centro las potencializa. Pero para llegar a esta efímera configuración, la trama de los intereses, que se entrecruzan, obstaculiza e impulsan, es profunda y difusa. La imagen que emerge del Estado es próxima a la del rizoma que proclaman Félix Guattari y Gilles Deleuze en su obra, *Capitalismo y Esquizofrenia* de 1973.

El modelo del rizoma describe elementos que no se someten a una subordinación de tipo **jerárquico**; por el contrario, no importa la posición recíproca de dos o más elementos: cualquier predicado que se afirme de uno de ellos puede incurrir en la concepción de los demás.

La poderosa imagen del rizoma altera el orden que establecen los poderes interesados en jerarquías, especialmente las pre-establecidas. En este sentido, el Estado es apenas un centro relativo de descentralización en el mismo instante en que se permite definiciones heterónomas, es decir, al definir dialógi-

camente una política pública -incorporadas en esta- llegan diversas voces que operan la posibilidad de instituir y legitimar la política pública. De esta manera, más que la legalidad, la cual se deriva de la norma instituida, lo que importa es la legitimidad proveniente de la pluralidad de actores, pues, al hacer parte y estar presente en el proceso de formulación de la política pública, le confieren al acto la debida legitimidad y en ese mismo instante se realiza el fenómeno del Estado.

En este sentido la política pública como un flujo de información que define un curso de acción pública, se relaciona con un objetivo específico y democrático. Esta enunciación compromete tanto a los gobiernos como a los ciudadanos que actúan como protagonistas en la consecución de los objetivos políticos determinados en las esferas de decisión social.

Sobre el particular, para Roth, queda establecido que:

El Estado no dispone del monopolio sobre las acciones públicas. Esto quiere decir que existen otros actores que pueden ser de carácter privado, asociativo, ONG's, etc., que, bajo diferentes modalidades de relación con el Estado, por medio de contratos, delegación, autorización, etc., participan de las acciones de carácter público. (Roth, 2002, p.70)

Por lo tanto, los gobiernos en su función social deben realizar y ejecutar políticas públicas. En tanto, el Estado debe asignar los recursos para el mejor cumplimiento de las mismas. De esta manera el resultado será positivo siempre que esté en relación con la consecución del bienestar social. Dado que el Estado debe implementar diversas políticas públicas, su función pasa por la instauración de competencias para gestionar los recursos necesarios con el fin de satisfacer objetivos múltiples en escenarios de escasez. En cuanto a la jerarquización de las políticas prioritarias y del uso de los recursos económicos disponibles se convierte en el elemento fundamental del juego político.

Así, la política pública no existe “naturalmente”, sino que se trata de una construcción sociopolítica, esto como el resultado de una lucha entre diferentes actores portadores de concepciones e intereses, además de las visiones del mundo o diversos paradigmas sobre el tema. Se trata entonces de un juego

dinámico entre actores que representan varios papeles, desde protagonistas con funciones constitucionales, hasta actores que provienen de la sociedad civil: las empresas, los sindicatos, la iglesia, los medios de comunicación, los centros de investigación (academia), las organizaciones sociales y comunitarias.

Sin embargo, en Colombia, esta visión puede no ser tenida en cuenta a nivel nacional. A este nivel, existen tres formas para surtir el proceso:

1. Se refiere a la formulación de políticas desde los Ministerios en forma coordinada con el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) que puede adquirir la forma de estructuración de políticas desde arriba.

2. Consiste en formular la política pública mediante el uso de documentos CONPES, los cuales son de obligatorio cumplimiento, una vez se han aprobado en el Consejo de Ministros.

3. Está asociada con la construcción de los Planes de Desarrollo temáticos.

Es decir, la formulación de política pública puede adquirir un tenor burocrático o tecnocrático, con lo cual, aunque puede ganar en el rigor de su formulación, pierde en su legitimidad. En estos casos se va de la racionalidad política a la racionalidad técnica. En los sistemas políticos reales va a presentarse una fuerte interacción entre la racionalidad técnica y la racionalidad política, que se basa en la negociación y el acuerdo entre los actores con poder. Una u otra, llevan a la idea de que la política pública es la concreción del Estado en acción, en movimiento frente a la sociedad y sus problemas. (Vargas, 1999)

El Estado como representante y expresión de determinados grupos y clases.

Desde este modelo de pensamiento, el Estado es la expresión de un enramado y pugna de poderes entre élites, regiones y sectores. Al analizar planes de desarrollo, presupuestos, entre otros, es posible identificar como se condensan y plasman diversas configuraciones y disputas en el largo plazo, además en la coyuntura. Conforme como se van conformando y estructurando

do, está en estrecha relación con la estructura de organización, las características y formas que tienen las sociedades locales (Migdal, 2011). Esto permite observar cómo las relaciones e interrelaciones que establecen determinados grupos de interés, van configurando la forma misma del Estado.

De hecho, el Estado emerge como una conquista paulatina y es el resultado de una construcción hecha por diversos actores. Según Bourdieu (1995) es importante entender el Estado como un campo de relaciones de fuerzas, un lugar y arena de conflictos y disputas dentro del cual los agentes se enfrentan. En cuanto a las características que toma el Estado están moldeadas por las luchas y las negociaciones, de ahí resulta la trama que establece e impone tributos sobre productos, luego impulsa sectores económicos y procura el desarrollo de regiones.

Respecto a los impuestos, entendidos como recursos, tienen intereses donde se presentan luchas por su adquisición y distribución. Otro aspecto son las implementaciones de las decisiones en el territorio que implican tiempo, muchas veces dilatado de negociaciones y disputas. Hasta dónde llega esa institucionalidad, cómo y en qué ritmo, son parte de toda construcción estatal. En otras palabras, el Estado como institucionalidad y en tanto generador de políticas, lleva la impronta de las relaciones Estado-sociedad y es concreción de interacciones con distintos grupos y regiones. En esa medida nos alejamos del imaginario según el cual existe un centro y una periferia ya definidos cuando en realidad, más bien, ambos están en permanente construcción, relación e interrelación. (Barragán & Peres, 2007)

Desde esta perspectiva emerge un Estado que aparece como un régimen político determinado. En este sentido, para Vargas Velásquez, es el régimen político dominante el que:

(...) Va a posibilitar o no, la expresión y movilización de los diversos actores políticos y sociales frente al problema, demanda o necesidad que está en la base de la política e igualmente puede privilegiar bien sea las salidas consensuales o las de tipo impositivo. Por lo tanto, podemos afirmar que la política estatal está condicionada por un juego de fuerzas [...] (en las que) el proyecto político del gobierno (dominante) condiciona el tipo de respuesta y, en cierta medida (pero no

en su totalidad), se expresa en el plan de desarrollo; es difícil pensar una política pública específica que vaya en contravía de lo que podemos denominar las 'mega-políticas' o políticas básicas de cada momento. (Vargas, 1999, p. 62)

De acuerdo con el anterior autor, el Estado visto como un régimen político, establece políticas públicas de dominación, las cuales son orientadas a las clases subordinadas de la sociedad y pueden ser políticas públicas de marginación, neutralización, captación o represión, de hecho, son denominadas como megapolíticas y reflejan la orientación fundamental del régimen. En cuanto la centralización (y las disputas entorno de ella), las políticas de apertura económica y las políticas de seguridad nacional, generalmente encarnan este tipo de políticas.

Así las cosas, desde la perspectiva descrita en este aparte, el Estado es la expresión institucionalizada de un determinado modo de dominación social. Se trata de una visión dicotómica de la realidad, según la cual, la relación entre dominantes y dominados es instituida y legalizada con vistas a perpetuar un determinado *statu quo*, a favor de quienes detienen el poder económico y por ende, político.

Consecuentemente, todo Estado tiene un carácter de clase y toda sociedad de clases, una clase dominante. El poder del Estado se ejerce no de acuerdo a una armonía funcionalista preestablecida, sino a través de luchas de clases antagónicas. La manutención del poder en manos de una determinada clase dominante, es posible fundamentalmente reproduciendo las relaciones económicas, políticas e ideológicas de su dominación, esto se ejerce a través del Estado, es decir, mediante las intervenciones o las políticas del Estado y sus correspondientes efectos en las posiciones de la clase dominante, dentro del campo de las relaciones de producción, en el aparato y en el sistema ideológico.

En este sentido, el Estado es un reflejo de la misma estructura de clases de la sociedad, existen en cada sociedad, clases con intereses, demandas y expectativas diferentes y frecuentemente contrarias. La interacción de los individuos y grupos al interior de las sociedades es asimétrica y desigual, es de-

cir, existen individuos descritos en este aparte que ejercen un tipo de influencia sobre otros hombres y grupos. También, existen diversos tipos de control y dominio entre los hombres. Esto es válido para todas las sociedades, capitalistas o no capitalistas. Aunque vale decir que, generalmente los marxistas identifican este tipo de sociedad como capitalista. Sin embargo, un breve análisis de la realidad muestra que también en el socialismo se establecen relaciones de dominación entre clases. La hegemonía de clase no tiene carácter estático, sino el resultado de la lucha y la correlación de fuerzas existentes entre las diferentes clases y grupos sociales que se expresan dentro y fuera de la élite dominante.

Sin embargo, el Estado cumple al mismo tiempo su función de dominio, luego, aparece como representante de la sociedad y de la nación. Y al mismo tiempo, asume y expresa posiciones y necesidades de la clase dominada. Así, asegura su representatividad y alcanza la forma de un Estado nacional. Con este mecanismo, atiende los diversos grupos sociales y las dinámicas territoriales en las que dichos grupos o clases actúan. El territorio, por tanto, es la expresión física de las tensiones de clase y es el *locus* por excelencia sobre el cual el Estado ejerce su poder.

El Estado como construcción de representaciones.

Las representaciones acerca del Estado están acompañadas de imaginarios sobre la sociedad. El supuesto de origen es que hablar de Estado implica la presencia de una fuerza única que se opone a la sociedad, cuando ni uno ni otra son entidades homogéneas y definidas. También está la idea de un Estado para una sociedad. Pero, ¿qué visiones de sociedad están detrás de los imaginarios sobre el Estado? Al concebir el Estado como una institución ya constituida también se piensa en una sociedad con regiones, grupos, clases o individuos formados. De la misma manera, al suponer un Estado fuerte, que desde siempre ha ocupado una posición central y superior, presumimos una sociedad controlada y normada por las acciones estatales.

La aproximación que mayor énfasis y atención recibió en los últimos años es la del Estado como revolución y artefacto cultural, cuyo aporte seminal en

esta área, bajo la influencia de Thompson, fue realizado por Corrigan y Sayer (1985) en su trabajo sobre la formación del Estado inglés.

Estas nuevas visiones buscaban desmitificar al Estado y sostener que el Estado tiene una fragilidad para imponer su dominio de tal modo que vive también a través de los sujetos.

Se trata, por tanto, como señalan Sharma y Gupta (2006), de una reconceptualización del Estado. Más todavía, de alguna manera es un giro desde el macro análisis al microanálisis; desde aquellas aproximaciones que, en una mirada piramidal, suponían construcciones desde arriba y desde un centro, hacia la indagación de cómo la micro política, desde abajo, va construyendo las instituciones, las representaciones y el propio Estado.

Según Philip Abrams (1988) en cualquier proyecto de construcción estatal existen dos niveles: el Estado nacional es un conjunto estructurado de instituciones políticas y administrativas que gobiernan un territorio y su población en nombre de la nación, lo que podríamos llamar el Estado-sistema, pero también una entidad política coherente, con fronteras definidas por la ley, autónomo en relación a otros centros de poder y legitimado por un compromiso especial con la felicidad o el bienestar de una comunidad nacional, lo que podríamos llamar Estado como idea.

En concordancia, diversas representaciones vienen a componer un cuadro más complejo en el proceso de constitución del Estado. Por ejemplo, la representación de lo que es ser ciudadano, tener ciudadanía, pasa por la referencia al Estado Democrático, a la idea de tener derechos y deberes, de hacer parte de un espacio político en el cual es posible tener voz y voto, elegir y ser elegido.

Desde esta perspectiva el Estado se transforma en una construcción múltiple, dependiendo de qué individuos o grupo de individuos, elabora una determinada representación. Así, un alto grado de plasticidad emerge como fruto de una infinidad de representaciones que en un determinado momento se sincronizan y en otro son opuestas o diferentes entre sí. Representaciones

que van desde la idea de un Estado paternalista, hasta la idea de ser el Estado, la misma encarnación de mal y de poderes perversos y misteriosos, de algo que pertenece a todos y que vela por todos, hasta la representación de un Estado ciego ante las necesidades de quienes en la sociedad sufren con las necesidades. Además, desde un Estado que es la fuente y el fin del poder, hasta un Estado fallido, errático, corrupto y sin sentido. El juego de las representaciones puede darle al Estado cualquier configuración, finalmente, las representaciones de un Estado poderoso o fallido, hacen parte de las posibilidades.

A modo de síntesis, el siguiente cuadro presenta un mapa de los diversos abordajes sobre el Estado, los autores y los conceptos fundamentales.

Tabla 1: El Estado y sus conceptos fundamentales.

Estado	Autores	Elementos fundamentales
El Estado como organización política.	Hobbes; Carré de Malberg 1922; Jellinek 1954; Cimma, 1995; Ansuátegui, 2013; Weber, 1994; Elias 1982; Terwindt, s.f; Das y Poole, 2008	Estado es una estructura de poder. Aparato institucional. Representación de un orden. Organización autónoma. Soberanía. Legalidad y legitimidad de sus acciones. Derecho y constitución. Monopolio de la violencia. Visión vertical del Estado.
El Estado como productor de políticas.	Jobert, 2004; Roth 2002; Vargas Velásquez, 1999;	Estado promotor de acciones sectoriales: educación, salud, seguridad, etc. Son centrales las relaciones Estado-sociedad. Estado como centro, sociedad como diversas periferias. Estado instrumento, atiende demandas. Disputas por recursos e intereses. Legitimidad fruto de la aten-

		ción a demandas distribuidas. El Estado actúa mediante la política pública. Esta se construye a partir de diversos diálogos y tensiones.
El Estado como representante y expresión de determinados grupos y clases	Migdal, 2011; Bourdieu, 1995; Barragán y Peres, 2007; Vargas Velásquez, 1999; Marxistas;	Estado es la expresión de un entramado y pugna de poderes entre élites, regiones y sectores. Construcción de diversos actores en juego de poder. Estado es Régimen político. Expresión institucionalizada de un modo de dominación. Clase dominante vs clase dominada. Estado reflejo de la estructura de clases de la sociedad.
El Estado como construcción de representaciones:	Corrigan y Sayer, 1985; Sharma y Gupta, 2006; Abrams, 1988;	Estado fruto de imaginarios sobre la sociedad. Estado como artefacto cultural. Micro actores y sus representaciones construyen imaginario del Estado. Idea de identidad, pertenencia, ciudadanía y democracia. Malla de representaciones diversas y conflictivas.

Fuente: Elaboración propia. 2016.

Territorio: Una categoría fluida en muchos campos del conocimiento

El geógrafo argentino Alejandro Benedetti (2009) señala que la categoría territorio tiene un carácter polisémico, dada la cantidad enorme de significa-

dos atribuidos a la misma por no menos autores e instancias institucionales. Territorio suele ser tratado como espacio, como jurisdicción, como campo de acción, como lugar e incluso, como región. Advierte que la apropiación del término por diversos campos del conocimiento, como la antropología, la sociología, la historia, muchas veces es hecha sin la suficiente reflexividad, con lo cual más tiende a confundir que a esclarecer. El mismo autor identifica las últimas décadas del siglo XIX como el local de origen del concepto, tanto en el campo de las ciencias jurídicas en las teorías del Estado específicamente como en el campo de la geografía.

Sin embargo, dentro de la geografía existen diversos paradigmas, cada uno de ellos ha terminado por establecer un *corpus* teórico propio (geografía física, geografía humana, geografía política, geografía social, etc.), desde el cual, a lo largo del siglo XX, conceptos como lugar, espacio, región, han sido contruidos en su relación con conceptos como habitantes, población, sociedad, relaciones sociales, procesos políticos. Cada una de estas categorías ha adquirido significados diferentes, especialmente cuando se trata de establecer sus relaciones con fenómenos como el poder, el Estado, los intereses económicos, el uso de recursos naturales, entre otros.

Respecto a la categoría territorio ésta es el resultante de las relaciones sociales vinculadas a una determinada espacialidad, contiene prácticas sociales y los conjuntos de significado o complejos simbólicos que diversas formas sociales establecen al respecto del contexto natural en el cual ocurren, en determinados períodos de tiempo. El concepto de territorio, por tanto, es una ecuación compleja que involucra, socialidades, espacialidades y temporalidades que establecen relaciones dinámicas, mutables y tensas permanentemente.

Desde el ámbito de la socialidad humana, es decir, del conjunto de capacidades que permiten a los seres humanos constituir sociedad (Navarro, 2002), emergen las relaciones económicas, políticas y culturales. Dado que ninguna de estas relaciones tiene un carácter estático o definitivo, sino que son dinámicas, generalmente, son una forma de expresar relaciones de poder, de hecho, estas relaciones de poder implican jerarquías (dominantes x dominados);

apropiaciones (inclusión x exclusión); límites (centro x periferia) y en última instancia, implican posibilidades (libertad x control; autonomía x heteronomía).

Los tipos de relación enunciados anteriormente se dan en un espacio-tiempo, ni uno ni otro son instancias estáticas o completamente objetivas, no son apenas un dónde y un cuándo. El espacio y el tiempo se transforman en complejos de significado cuando uno y otro son parte inherente de las relaciones sociales. Un territorio es, por tanto, el resultado de esta ecuación compleja. El territorio no es el espacio, sino lo que este significa para una trama social (económica, política, cultural), en un determinado momento histórico. En otras palabras, es el resultado de la relación entre entorno natural y entorno social, es decir, es un entorno natural socializado.

Para Navarro (2002) un “entorno natural socializado es ni más ni menos que el ecosistema físico, o si se prefiere, (físico-químico-biológico), en parte artificial, que la cultura material de una determinada sociedad es capaz de producir a partir de cierto medio natural” (p.77). El entorno natural socializado proporciona la base material del entorno social, ósea, de la trama de relaciones económicas, políticas y culturales, pues éste no podría constituirse sin la existencia física de aquél; sin embargo, no siempre las teorías sobre territorio lo entendieron de esta manera compleja.

Ya en el siglo XIX, la idea de territorio estaba circunscrita a la base material de un Estado constituido. El territorio era lo que se definía dentro de sus límites y fronteras, también era considerado el espacio sobre el cual el Estado tenía derecho a ejercer autonomía y normalmente era sujeto a un ejercicio de contabilidad de sus recursos (Llanos H. 2010). Desde esta perspectiva, el territorio era apenas un receptáculo, algo que se posee y sobre el que se ejerce un poder absoluto.

Dicha postura fue relativizada cuando los geógrafos percibieron la necesidad de ecuacionar las relaciones entre el territorio-recurso y las formas culturales típicas de diferentes lugares, por tanto, nacieron los conceptos de región

y de regiones, un Estado nacional pasó a ser entendido como un mosaico de regiones. (Gonçalves, 2001)

Aunque el concepto de región tiene una historia que se remonta al renacimiento europeo, su uso y aplicación han variado con el paso de los siglos. Inicialmente fue usado para designar una *región política*, para referirse a una cierta unidad política con una cierta unidad de mando o gobierno. Un reino, un condado. Posteriormente un Estado, al interior de un continente.

Luego apareció la idea de *región político-administrativa* que se refería a la división de gobierno dentro de un Estado. Durante los siglos XVII y XVIII, tiempo en que el iluminismo desarrolló las ciencias naturales, un nuevo matiz le fue otorgado al concepto y entonces desde la geografía natural, que se concentra en la descripción de las características de cada área observada, se generó el concepto de región natural. Desde esta perspectiva la división política pasó a un segundo plano y emergió la geografía con su lenguaje propio, configurando el tiempo de la geografía física. En esto la cartografía y la descripción exhaustiva de cada accidente y relieve, así como del objeto, animado o inanimado adquirieron absoluta centralidad.

Por su parte, en Colombia la famosa expedición botánica liderada por Celestino Mutis y Francisco José de Caldas, entre otros, tuvo un carácter interdisciplinar desde la geología, climatología, botánica, zoología, entre otras ramas del conocimiento que concurrieron en esta construcción epistemológica. Desde esta perspectiva se desarrolló la geografía “científica” que durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX hizo parte de las ciencias naturales.

Paralelamente, como paradigma competidor, fue discutido por los geógrafos el concepto de *región geográfica*, en el cual, además de las cuestiones típicamente fisiográficas de la región natural, se discutía también la presencia del hombre en ese contexto. Pero, no solo la presencia del hombre como ser vivo, sino como sujeto actuante, propositivo. En la primera, el hombre es un producto del medio geográfico en que vive, en la segunda, la región es un producto del hombre, de su modo de pensar y de entender su medio y así

mismo. A partir de los años 40 el paradigma de la geografía científica cedió su lugar al paradigma de la geografía humana.

Desde esta perspectiva los estudios regionales implican el medio ambiente físico, la evolución histórica, la población y las actividades económicas. En la segunda mitad del siglo XX el concepto de región asimiló elementos sociopolíticos y culturales en donde paisaje y dinámica humana establecen vínculos profundos que permiten hablar de identidad.

En los años 60's emergió el concepto de *región funcional*, que resultó del establecimiento de una cierta homogeneidad en los elementos que configuraron la región de análisis y con los cuales se establecieron flujos económicos o culturales. En este contexto, algunos economistas se refieren a ellas como regiones económicas. Luego en la década de los 70's esta visión fue apropiada como *región de desarrollo o región de planificación*, (Vilá Valentí, J. s.f.).

Por su parte, el concepto de territorio estuvo fundamentalmente ligado al pensamiento geopolítico y, por ende, a las ideologías nacionalistas, a las políticas de seguridad interna, el expansionismo y la desconfianza mutua entre países. El pensamiento geográfico lo había demarcado como parte de un Estado Nacional en donde se ejercía soberanía. Esta circunstancia ideológica y conceptual, terminó por congelar durante décadas el desarrollo del concepto que se quedó tal cual había sido definido en las teorías del Estado de finales del siglo XIX.

Efectivamente, todo el imaginario conceptual que constituyó la figura jurídico-política del Estado-Nación, contempló como elemento central la relación entre Estado y territorio. Para este campo teórico el territorio es el elemento material, esencial a la existencia del Estado. Cabe señalar que, no existe y no puede haber Estado sin territorio. Tales ideas atravesaron la mayor parte del siglo XX, como lo demuestran. (Carré de Malberg, 1922; y Jellinek, 1954)

Para Alejandro Benedetti, “El desprestigio del pensamiento nacionalista tuvo como consecuencia la desaparición del territorio como categoría de investigación de la geografía académica. Se hablaba fundamentalmente del espacio o de la región” (Benedetti, 2010, p.6). Por otra parte, es en la década de 1980, desde el ámbito de la geografía humana, que el concepto de territorio es retomado como categoría de análisis. Este paradigma geográfico se esfuerza por entender las relaciones hombre – naturaleza, en particular, las formas en que las colectividades organizadas cultural y políticamente transforman el espacio que habitan. En esa década emergen la geografía política y la geografía del poder, que como nuevos paradigmas geográficos vuelven a resignificar la categoría territorio, dándole nuevos sentidos y colocándola de nuevo en el centro de las discusiones académicas y políticas.

Una vez que la idea de territorio comienza a ser relativizada, es decir, deja de ser apenas el referente espacial de un determinado Estado, diversas disciplinas de las ciencias sociales han desarrollado diversos abordajes que permiten aproximaciones más complejas a esta noción. A partir de ahí, territorio es una expresión que hace referencia a la espacialización del poder y a las relaciones de cooperación o conflicto inherentes al mismo.

En la medida que un territorio, lejos de ser algo dado, es decir, algo que aparece predefinido y congelado en las líneas de una constitución nacional, y pasa a ser algo que se construye, algo que emerge de la acción de diversos actores que interactúan a diferentes escalas. Desde micro-escalas, como lo puede ser una calle o un sector dentro de una ciudad (por ejemplo, las calles que componen el llamado Bronx de Bogotá), hasta las macro-escalas, como lo puede ser un hemisferio, entendido un espacio de poder, por ejemplo, (el continente americano como área directa de influencia de Estados Unidos).

El Geógrafo Suizo Claudet con su obra *Por una geografía del poder* publicada originalmente en 1980, llamó la atención sobre esa nueva forma de conceptualizar la categoría territorio. A él le siguieron otros geógrafos, sociólogos y politólogos, quienes consideraban que, territorio era una categoría problemática que merecía ser reconceptualizada. En ello, el elemento fundamental es entender que territorio, a partir de ahí, pasó de ser un soporte

material, a ser un proceso que es atravesado por diversos procesos (sociales, políticos, económicos, culturales y materiales).

Por lo tanto, gana una tesitura plural, por cuanto deja de ser el territorio y comienza a ser los territorios, además pasa de ser propiedad de un sujeto único, el estado, y se presenta como instancia(s) objeto de diversas disputas, dadas por diversos sujetos, uno de ellos, sin duda, el Estado, pero este al lado de muchos otros sujetos que construyen sus propios territorios. Territorios que además están sujetos a la acción del tiempo, luego se constituyen en áreas de historia.

En la Geografía colombiana, Montañez y Delgado (1998), han sido quienes mejor definen los elementos que constituyen la categoría de territorio:

(...) 1. Toda relación social tiene ocurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado.

2. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.

3. El territorio es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción.

4. La actividad espacial de los actores es diferencial y por lo tanto su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio es desigual.

5. En el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, cooperación y de conflicto.

6. El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial.

7. El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de acción ciudadana, solo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio se sobreponen

múltiples territorialidades y múltiples lealtades. (Montañez & Delgado, 1998, p.p. 122-123)

En cualquier caso, el término territorio remite a las categorías: propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia, jurisdicción, dominio, gestión o soberanía sobre un espacio determinado. En última instancia, está ligado a la idea de poder, sea este público, estatal o privado en todas las escalas. Desde el siglo XIX, Ratzel ya había hecho esta identificación entre territorio y poder. Es decir, entre Estado, territorio y poder. Y cabe decir, que desde el punto de vista de una geopolítica aplicada a las relaciones inter-estatales, la geografía ratzeliana fue importante, ya que, desde una perspectiva macro espacial, Estados que defienden y controlan sus territorios, lo hacen a respecto de otros entes con la misma calidad. Algunos Estados enfrentan a otros, en defensa de sus territorios.

Sin embargo, la geografía política consigue, un siglo después, hacer la crítica de dicha relación. Para el autor alemán, el Estado aparece como el único lugar de poder en relación con otros, como si todo el poder estuviera concentrado en él y su dirección fuera a respecto de otros Estados. En este orden, con Raffestin (2011), la nueva geografía política pretendió llamar la atención sobre el hecho de que las relaciones de poder no se dan apenas entre Estados, sino que al interior de los territorios de un Estado también acontecen diversas relaciones de poder.

Aunque el Estado sea el detentor legal del poder público, existen diversas dinámicas de poder que se instauran y se perpetúan en el territorio y que son inherentes al territorio. Aunque estos “poderes” puedan ser entendidos como inferiores y como subsumidos en el poder del Estado, estos acaban por interferir, causan conflictos, negocian sus posiciones, o ejercen influencia sobre determinados territorios, con lo cual queda demostrada la necesidad epistemológica de pensar no apenas un territorio para un Estado más heterogéneo de territorios con diversos actores, incluido el Estado.

En otras palabras, la relación poder y territorio debe observarse teniendo en cuenta grados y formas: de un lado, en el territorio se manifiestan múltiples formas y grados de poder (no estatal y estatal). De otro, el Estado expre-

sa su poder de manera diversa y con grados y formas diferentes en otros puntos del territorio (intereses de Estado e intereses de poder a través del Estado). Luego, es una ilusión epistemológica creer que es posible una manifestación total y uniforme del poder estatal sobre el territorio.

De tal forma, para el Estado, el territorio, formalmente reconocido por otros Estados, es un desafío interno permanente, independientemente de los desafíos externos de que sea objeto. Así las cosas, el territorio formal, no es el territorio real, aquel es apenas un dato, entendido como una dinámica que debe ser conquistada permanentemente.

En efecto, la heterogeneidad del territorio real, lleva implícita la necesidad de establecer lo constituido formalmente, y esto solo es posible en la recurrencia de las acciones estatales, claro está, siempre que estas le aporten sentido al territorio. Y, es en este esfuerzo en donde más dificultades encuentran la acción estatal. Los intereses, las ideologías, los preconceptos, las carencias, la corrupción y la ineficiencia del Estado hacen que su pretensión de poder llegue diluida, desfigurada, debilitada, fragmentada y discontinua, a cada uno de los lugares en donde, se supone, debe ejercer su soberanía.

Mientras esto ocurre del centro a la periferia, de allá hacia el centro, emergen, se levantan, se instauran diversas dinámicas que terminan por ejercer otras formas de poder, ocupan brechas, rellenan vacíos, entablan relaciones y forman redes en donde las ausencias e impotencias del Estado, no alcanzan. El territorio formal, único y homogéneo, abre paso a una serie de territorios, heterogéneos, informales y dispuestos a debatir diversos sentidos.

Estas discusiones aparecen en la última década del siglo XX, en la cual, la categoría territorio alcanzó centralidad en las ciencias sociales. Y en ese contexto epistemológicamente dinámico, los geógrafos se vieron frente a la urgencia de darle nuevos significados al concepto. Entre ellos, Milton Santos, en el Brasil, ha influenciado profundamente este campo de discusión, desde su publicación *La naturaleza del espacio* (2000), puede entenderse el territorio como una complejidad compuesta de diversos niveles de comprensión:

(...) En primera instancia, el territorio es un lugar. Pero este presenta escalas que se estructuran en lo micro, lo meso y lo macro. En segunda instancia, es un lugar de interacciones, en donde diversos actores, públicos, privados, legales e ilegales, con intereses políticos y económicos heterogéneos- ponen en marcha procesos complejos de interacción. Estos pueden ser de carácter complementario o cooperativo, contradictorio o conflictivo, o simplemente de diferencia o hiato. En tercera instancia, el territorio presenta tramas entre sistemas de acciones y sistemas de objetos híbridos naturales y artificiales, identificables como elementos de un proceso de organización territorial. En cuarta instancia, dichos acontecimientos ocurren en la dupla dimensión del tiempo-espacio. Y en quinta instancia, ocurren con diversos grados de inserción en las relaciones de poder local-meso-globales. Así las cosas, el territorio es una entidad que debe redefinirse permanentemente. (Santos, 2000)

El anterior autor admite la influencia de las formas espaciales sobre las formas sociales, toda vez que las determinaciones (sociales) no pueden ignorar las (espaciales) pre-existentes; pero también, en su dinámica económica, política o cultural, lo social modifica el espacio, organizándolo. De esto, emerge el concepto de espacio organizado como consecuencia, del ordenamiento territorial y de Control Territorial. Así, por ejemplo, “Los órganos de seguridad de un Estado pueden solicitar de un gobierno, el poblamiento de regiones fronterizas o la construcción de caminos, puertos o aeropuertos considerados estratégicos” (Santos, 2009), con lo cual, el proceso espacial inicia su proceso territorial. Esto demuestra que el espacio es una estructura dinámica (no pasiva), por lo cual, es una dimensión de los procesos de transformación políticos o económicos. Y por ser dinámica, inevitablemente está determinada por el tiempo, que, al especificarse en procesos, se transforma en historia. El territorio es, por tanto, una estructura espacio-temporal.

Con base en lo que antecede, toda discusión sobre el territorio implica, necesariamente, una discusión sobre el poder, y toda discusión sobre poder, lleva implícita la cuestión del conflicto. En ese sentido, todo territorio presenta una dinámica de conflictos movidos por actores que pretenden o defienden algún tipo de poder. Es así como diversos actores sociales disputan el territorio o los territorios, entre sí y con el Estado. Un punto importante

desde las teóricas clásicas del Estado y de la geopolítica, es la elaboración consistente del escenario en el cual dos Estados disputan un territorio.

Así las cosas, las teorías y representaciones contemporáneas han tenido que estudiar la disputa por territorios intra-Estado. La antigua idea de una homogeneidad pacífica al interior del territorio de un Estado dio lugar a un panorama de conflictos de diversos órdenes y sentidos, motivados por intereses de contextos políticos, económicos, sociales, religiosos y culturales dentro de las fronteras nacionales. Por tanto, esto adquiere mayor claridad en el contexto de las llamadas guerras irregulares.

Por su parte, el colombiano Pérez Martínez, (de acuerdo con Milton Santos) define territorio como un concepto de carácter relacional, en el cual:

Sugiere un conjunto de vínculos de dominio, poder, apropiación y pertenencia entre una porción o una totalidad de espacio geográfico y de un determinado sujeto individual o colectivo. De ahí, que cuando designamos un territorio siempre estamos asumiendo, aún de manera implícita, la existencia de un lugar y de un sujeto que ejerce sobre él cierto dominio, una relación de poder o una facultad de apropiación. (Pérez, 2004, p.1)

Concluyendo, todo territorio es un campo de poder. En las relaciones que dinamizan económica, política o simbólicamente el territorio, se inscriben diversos actores, entre ellos el Estado. Cada uno de ellos establece un propósito sobre el territorio, ya sea jurídicamente dado o no, legítimo o no. Lo que, desde la perspectiva del Estado es un territorio homogéneo formalmente constituido, aparece entonces como una heterogeneidad de territorios, fragmentados, interrelacionados, con continuidades y discontinuidades.

Sin embargo, es necesario decir que en el panorama actual se establece una tensión de fondo, por cuanto es consistente el hecho que, por un lado, el Estado mantiene su perspectiva de ente normalizador del territorio, lo que incluye los preceptos soberanía y monopolio de la violencia; por otro lado, la dinámica de diversos actores en el territorio que lo fragmentan, establecen formas de poder y control, en muchos casos, apoyados por recursos provenientes de actividades ilegales (secuestro, extorsión, narcotráfico, minería

ilegal, u otros.) que ejercen poder territorial. Esta tensión es de alta complejidad la cual merece estudio y reflexión sobre el tema del Control Territorial.

Con esto queda en evidencia el hecho de que no existe un paradigma dominante frente a la categoría territorio. Por tanto, es necesario, dados los objetivos establecidos para el presente ejercicio de investigación, avanzar hasta abordajes teóricos contemporáneos, tales como la teoría de la complejidad, las teorías de redes y la teoría de sistemas, para intentar una actualización profunda y formal de la categoría en cuestión y sus relaciones con el Estado y su aplicabilidad en procesos de Control Territorial.

Tomando como referencia lo argumentado en este aparte, en la tabla 2 se relaciona el territorio y sus conceptos fundamentales:

Tabla 2: El territorio y sus conceptos fundamentales.

Territorio	Autores	Definiciones
Socialidad humana	Navarro, 2002	Espacio-tiempo como complejos de significado parte de las relaciones sociales. Territorio es lo que el espacio significa para la trama social. Entorno natural socializado.
Geografía. S. XIX. Geopolítica.	Llanos-Hernández, 2010 Ratzel s. XIX.	Base material de un Estado constituido. Receptáculo. Espacio poseído legítimamente y sobre el que se ejerce poder. Soberanía. Nacionalismo.
Región, regionalización. Geografía física.	Gonçalves, 2001	Territorio como recurso y cultura. Región política.

Geografía Natural. Geografía científica.		Región político-administrativa. Región natural. Región Geográfica.
Geografía humana. Geografía política. Geografía del poder.	Vilá Valentí, J. s.f Benedetti, 2006 Raffestin, 2011 Montañez Gómez y Delgado Mahecha, 1988 Milton Santos, 2000 Pérez Martínez, 2004	Ambiente físico, evolución histórica, población y econo- mía. Dinámica humana en el paisaje. Región funcional. Región de desarrollo y región de planificación. Colectividades organizadas políticamente transforman el espacio que habitan. Territorio como emergencia de las acciones humanas. Territorios, micro territorios. Muchos sujetos, muchos territo- rios. Territorio mutable, desequili- brado. Dinámicas de poder diversas. Actores territoriales negocian posiciones. Grados y formas de poder. Territorio Real diferente del territorio formal. Escalas territoriales. Actores legales e ilegales. Historicidad. Organización

		territorial. Espacio de poder. Concepto relacional.

Fuente: Creación propia.

Estado y territorio: Una relación siempre en proceso

El presente capítulo presenta una descripción respecto a las relaciones entre Estado y territorio, las cuales dependen del abordaje que se establezca al respecto de las dos categorías de análisis.

En esta perspectiva, se presenta algunas posiciones teóricas, históricamente, fue el alemán Friedrich Ratzel (1844 – 1904) quién estableció desde la geografía política o geopolítica, una lectura del Estado que influyó profundamente durante toda la primera mitad del siglo XX las relaciones entre Estado, territorio y política.

Ratzel vivió profundamente las ideas evolucionistas de Darwin y del positivismo científico, dominantes durante la segunda mitad del siglo XIX. En sus libros *Antropogeografía* (1891) y *Geografía Política* (1897) incorpora tanto la metodología como la ideología, propias de esos paradigmas. Es por eso que al elaborar su teoría de la relación entre espacio y Estado se encuentran conceptos de la biología (ciencias naturales) aplicados a la interpretación de hechos de la geografía política (ciencias sociales). Esto le permitió establecer la visión del Estado como un organismo vivo, compuesto por una serie de órganos o elementos cada uno con una determinada función y haciendo parte de un proceso evolutivo que va del nacimiento a la madurez, de esta al declive y, finalmente, a su desaparición.

Para Ratzel, igual que para los organismos vivos en el evolucionismo darwiniano, el Estado, vive una constante lucha por la sobrevivencia, lo cual, implica la idea de la sobrevivencia del más fuerte que es el fundamento de la selección natural. Fue este autor quién definió la idea del espacio vital, la cual fue utilizada por los nacionalistas europeos para justificar sus intereses expansionistas durante la última parte del siglo XIX y después, por la Ale-

mania de Hitler en su deseo de conquista de toda Europa. En ello, el crecimiento del territorio de un Estado debería facilitar la expresión de poder del mismo y así generar su permanencia en el tiempo. Esta postura pseudocientífica perdió su vigencia con los resultados de la segunda guerra mundial.

Sin embargo, su trabajo geográfico, la geopolítica, sobrevivió, aunque sobre otras bases teóricas. Juan Carlos Eastman Arango, en el prólogo del libro *Geopolítica y Geoestrategia. Liderazgo y poder*, del Coronel Rosales Ariza, hace la debida crítica a la visión darwinista de la geopolítica y establece un nuevo punto de partida al afirmar que:

Ésta no es, ni ha sido sinónimo de la geopolítica; aquella asociación también en nuestro medio hemisférico, particularmente suramericano, tendió a establecerse con las inspiraciones y derivaciones alrededor de las denominadas Doctrinas de Seguridad Nacional provenientes del Cono Sur latinoamericano, durante las décadas de 1960 a 1980 [...] La geopolítica, entonces, fue surgiendo como una forma de conocimiento útil y necesario, público, para comprender la dinámica de los conflictos políticos y militares de su tiempo”. (Rosales, 2005, p. 9-10)

En cualquier caso, la geopolítica aporta una visión específica de la relación Estado-Territorio, en este contexto, el Estado adquiere existencia en tanto conquista una dimensión territorial. De conformidad, sus instituciones despliegan en espacios geográficos específicos una diversidad de formas de administración y gestión de políticas públicas y de estrategias de control, captación, dominación y diálogo. Cabe indicar que el poder estatal se expresa como una fuerza operante, ordenadora y ejecutora dentro de un territorio dado.

Otra lectura teórica desde el desarrollo de la geopolítica implica la construcción estatal como un proceso que supuso una lenta afirmación sobre un territorio en “una especie de conquista” progresiva. En ese marco, para comprender el Estado en tanto relaciones y construcciones a través del tiempo, es necesaria una aproximación que privilegie las experiencias y las prácticas (Das y Poole, 2008), lo cual requiere concentrarse en la materialidad del Estado como espacio de poder.

En concordancia, considerar que el Estado tuvo que ir “conquistando” su propio espacio no debe hacernos perder de vista que lo hizo en relación estrecha con las características de las sociedades y los poderes locales. Nuestra manera de concebir al Estado es, por tanto, no como una institución u organización burocrática que se instaló en un momento preciso, sino más bien como proceso de construcción o metafóricamente, como oleadas paulatinas en un constante devenir, en un proceso que fue tomando su fisonomía en el siglo XIX y a lo largo de la primera mitad del siglo XX.

En esa dinámica, actores y organizaciones políticas disputaron espacios de presencia estatal en los que el control de recursos, la libertad de acción y la disputa de poder forman parte del juego político. El propio interés estatal en su expansión puede ser muy variable dependiendo de los beneficios que implica imponer control. Por ello integrará un territorio en aquellas regiones con riquezas y recursos, lo que supone construir a su vez, redes de (representantes, decisiones y comunicaciones). En otros casos, en cambio, el Estado apenas sí estará interesado en su presencia, que además puede ser muy costosa. Finalmente, se enfrentará a casos en los que representantes de territorios y grupos sociales buscan mantener la mayor autonomía posible. (Barragán y Peres, 2007)

El tipo de abordaje que se menciona indaga la “conquista” estatal del territorio, proceso que implica la distribución de los recursos para su instalación en el espacio nacional. Tal preocupación condujo al análisis de la distribución de los recursos tanto en términos de actividades y rubros como en términos geográficos y espaciales; de ello se diferenció los gastos entre el “Estado central” y el “no central” para, luego, enfatizar el destino de los gastos estatales en los departamentos. Este abordaje permite “mapear” la presencia estatal y algunas modalidades en las que el Estado hizo presencia de manera efectiva.

Igualmente, el Estado nacional y central, más que una entidad establecida y dada, fue resultado de una construcción que se produjo de manera simultánea a la de las regiones. No es posible hablar de Estado sin hacer referencia a una característica y condición fundamental: la organización espacial de la

administración estatal dentro de un territorio. Como efecto de lo anterior, implicó un proceso de conquista territorial desde un control geográfico, también mediante autoridad sobre la población y las relaciones en un área determinada. Esa soberanía estatal significó igualmente la extracción de recursos e impuestos, cuya distribución se plasmó en una materialidad y corporeidad específica. (Barragán y Peres, 2007)

Retomando el contexto histórico, respecto a la geografía política en el siglo XXI ésta continúa generando reflexiones sobre las transformaciones que vive la relación territorio-Estado, y apareció dos tendencias profundas y de alcance global que parecen amenazar al Estado o por lo menos intentaron modificarlo en los inicios del siglo XXI. Como consecuencia, están surgiendo regiones dentro del Estado que se colocan en el escenario como actores geo-económicos y geopolíticos con una creciente capacidad de autonomía, integración y protagonismo a nivel internacional, a dicho fenómeno se le denomina como soberanía interior.

Por otra parte, las tendencias a la globalización, apuntan a relativizar y disminuir los límites y el alcance de la soberanía territorial de los Estados. A esto se le denomina soberanía exterior o del derecho de intervención. También han emergido, con fuerza y nuevas competencias, actores internacionales no estatales y supranacionales e incluso supra-estatales. Estos se colocan en el escenario de los Estados, disputando con estos el ámbito de sus atribuciones. (Giuliani, J.D., 2007)

A pesar de los cambios estructurales que ha estado experimentando el modelo westfaliano de convivencia entre Estados-Territorios en las últimas décadas como producto de los procesos de globalización en curso, es previsible que los actores estatales-nacionales mantendrán un determinado fundamento territorial, es decir, un espacio geográfico delimitado, sobre el cual ejercer control como parte de su expresión en el concierto de las naciones.

Estas cinco formas de ver el Estado, en términos reales no se dan como formas puras. Son, estrictamente, arbitrariedades teóricas. La realidad implicaría ver como las diversas categorías van emergiendo en un complejo

relacional en donde, institucionalidad, grupos sociales, regiones van transformándose en Estado, sociedad y en territorio, hasta configurar un todo con un cierto sentido que adquiere significado histórico y político, además que se constituye en la medida en que tal representación alcanza una cierta estabilidad en el tiempo y en el espacio.

El Estado trata de organizar un territorio nacional, estableciendo cortes, implantaciones y enlaces.; por tanto, hablar de territorio es referirse a la noción de límite, el cual expresa la relación de un determinado grupo humano con un determinado espacio, cuando esta delimitación se hace explícita, lo cual no siempre ocurre, se está hablando de la organización estatal del territorio. Es así como el Estado manifiesta su poder al respecto de un área precisa. En estos casos, se trata de un ejercicio jerarquizado de organización del territorio, y que configuran niveles determinados por funciones. No obstante, dependiendo del juego de intereses, tal repartición funcional puede ser más o menos centralizada, por cuanto la división del territorio está directamente relacionada con la atención debida a la población o con su control.

En esta perspectiva, es la concepción fundamental de la geopolítica, en la cual, el territorio está asociado con el área de ejercicio soberano, exclusivo y excluyente de un Estado nacional. Tal percepción del territorio deriva en gran cantidad de apropiaciones que se concretan ideológica y políticamente en las ideas de seguridad interna o amenazas externas.

De conformidad, Montañez y Delgado señalan que:

Espacio, territorio y región son categorías básicas para tener en cuenta en la definición de un proyecto nacional. Ellos no constituyen conceptos absolutos, neutros, ni desprovistos de contenido; por el contrario, el territorio y la región son expresiones de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan”. (Montañez & Delgado, 1998, p.1)

La geografía política clásica es de hecho una geografía del Estado que había que rebasar proponiendo una problemática relacional en la cual la clave es el poder. En cualquier relación circula el poder, que no es poseído ni adquirido, sino pura y simplemente ejercido. ¿Ejercido por quién? Por actores surgidos de esta población analizada antes que el territorio, prioridad que no

se nos dejará de reprochar, pues rompe una tradición bien establecida en la geografía política. ¿Pero por qué la población en primer lugar? Porque es la fuente del poder, el fundamento mismo del poder, por su capacidad de innovación vinculada a su potencial de trabajo; es por ella por la que pasan todas las relaciones.

Tabla 3: Territorio y Estado

Estado y Territorio	Autores	Definiciones
Antropogeografía; Geopolítica S XIX.	Ratzel, 1891; 1897	Darwinismo geográfico. Estado como organismo vivo. Proceso evolutivo. Lucha por la sobrevivencia. Territorio como espacio vital. Nacionalismo.
Geopolítica S XX.	Eastman Arango, Rosales Ariza, 2005. Das y Poole, 2008 Barragán y Peres, 2007	Crítica del nacionalismo. Estado existe en cuanto dimensión territorial. Formas de administración, gestión, control, dominación y diálogo territorial. Conquista progresiva en el tiempo. Estado como espacio de poder. Proceso histórico de instalación en el territorio. Estado construye redes de representantes. Disputa por autonomía –presencia

		del Estado.
Geografía Política S XXI.	Giuliani, J.D., 2007 Montañez y Delgado, 1998	Presencia de regiones geo-económicas y geos políticas con integración internacional. Actores territoriales no estatales, internacionales, supra estatales. Territorios globales. Espacialización del poder.

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, y sobre los argumentos expresados en este capítulo es que se converge a pensar específicamente en categorías como territorialidad y Control Territorial.

Sobre las concepciones de Control Territorial

Un aspecto histórico e interesante a recordar es que, antes del desarrollo de la categoría territorio, apareció la categoría territorialidad. Y esto ocurrió en el campo de las ciencias de la vida en el transcurso de los últimos tres siglos. A pesar de que los naturalistas de aquellas épocas se referían a la territorialidad animal, poco a poco se llegó a cuestionar la existencia de una territorialidad humana o social. La conducta adoptada por un organismo para tomar posesión de un territorio y defenderlo contra los miembros de su propia especie, era el elemento fundamental de autores como H.E. Howard, Konrad Lorenz y Karl von Frish.

La categoría *territorialidad*, como parte de los estudios ecológicos y de la geografía humana, es entendida como un comportamiento instintivo, que lleva a los miembros de una determinada especie a establecer dinámicas comportamentales tendientes a controlar una determinada área vital para su sobrevivencia. La geografía humana, se interesa por el comportamiento de los grupos humanos y por los procesos de construcción de identidades en un de-

terminado territorio. También por la diversidad de maneras en que diversas sociedades piensan y transforman el espacio en el que viven.

En complemento, la territorialidad en las ciencias humanas coloca la discusión sobre la presencia de diversos actores, o individuos, con intereses diversos sobre un mismo territorio. Dado que los actores generalmente presentan intenciones con sentidos diferentes (políticos, económicos o simbólicos de cualquier tipo) necesariamente expresan posiciones que llevarán a una defensa de tales intereses y posiblemente a un ataque de los intereses contrarios. Sin embargo, emerge la cuestión del poder en el territorio, claro está, a pesar de tratarse de relaciones humanas, Raffkin (2011) expresa la necesidad de recurrir a analogías animales para entender el fenómeno de la territorialidad humana.

En este contexto temático, la identidad, exclusividad y compartimentación de las relaciones son tres elementos fundamentales de la territorialidad como se describen a continuación.

La *identidad* entre los miembros de un determinado grupo, puede estar constituida por elementos que tienden a establecer cierta homogeneidad compartida de carácter inclusivo (raza, religiosidad, complejos simbólicos o estéticos compartidos).

La *exclusividad* demarca el explicitación de fronteras, de la posibilidad de usufructo de recursos materiales o inmateriales a favor de un determinado grupo y con la exclusión de otro u otros grupos.

La *compartimentación* hace referencia a los grados y niveles jerárquicos en los cuales tales relaciones acontecen.

La predisposición para establecer relaciones de complementariedad (inclusión) o de conflicto (exclusión) depende de estas categorías y de las percepciones que cada grupo desarrolla a partir de ellas. Entre más asimetrías se especifiquen en un determinado territorio, mayor será el potencial al conflicto. En este orden, los bajos niveles de identidad, los altos niveles de exclusividad y el distanciamiento en los procesos de compartimentación resultan en

expresiones que se condensan en actos violentos. La violencia en el territorio es proporcional al grado de pérdida de identidad, al grado de exclusión de diversos actores políticos, sociales, económicos o culturales.

Precisamente, pensar en la territorialidad desde el punto de vista del control, implica necesariamente relacionarlo con la categoría de poder.

Para Sacks la territorialidad va más allá de la intención de controlar un área, éste la concibe como "El intento de un individuo o grupo de afectar, influir o controlar gente, elementos y sus relaciones, delimitando y ejerciendo un control sobre un área geográfica". (Sacks, 1986, p.1)

Acorde con Raffestin (2011), espacio y territorio son entidades conceptuales diferentes, en cualquier caso, el espacio es anterior al territorio y éste emerge de la acción de actores específicos que implantan un determinado programa sobre aquel. Puede ser un programa de apropiación o de privatización o simplemente de uso económico o simbólico del espacio, al hacerlo, este actor territorializa el espacio. Así, "El territorio es un espacio en el que se ha proyectado trabajo, energía e información, y que en consecuencia revela relaciones marcadas por el poder". (Raffestin, 2011, p.102)

El espacio, entonces, es apenas materia prima, una realidad material previa al momento en que un determinado actor manifieste su intencionalidad. Esta se consolida como representación, cualquiera que sea (política, religiosa, cultural, económica) y al hacerlo, establece una dinámica sobre el espacio, que lo convierte en territorio o espacio de relaciones de poder y de posibilidad.

La representación de un espacio en el cual aparece un actor con una determinada intención, es solo eso, una representación. En la realidad, el espacio es atravesado por las intencionalidades de diversos actores. Si cada actor o grupo de actores intenta efectivamente establecer su intencionalidad, el territorio se transforma necesariamente en un panorama de discursos, prácticas, proyectos que no necesariamente confluyen, en muchos casos habrá lugar para la competencia, e incluso para el conflicto por el control del territorio.

Desde la perspectiva de Raffestin (2011), esto genera un entramado de redes, de flujos, cada uno con su propia intencionalidad, nunca uno solo, ni mucho menos convergente. Esta es entonces, una representación del territorio, como espacio de disputa de poder, una heterogeneidad de actores e intenciones es la regla fundamental sobre la cual se puede hablar de un sistema territorial.

Así, para el autor:

(...) Esto conduce a sistemas de tramas de nudos y de redes que se imprimen en el espacio y que constituyen, de alguna manera, el territorio. No solamente realizan una diferenciación funcional, sino también una diferenciación determinada por el principio jerárquico, que contribuye a ordenar el territorio según la importancia que los individuos y/o los grupos les otorguen a sus diversas acciones. Esos sistemas de tramas, nudos y redes, organizados jerárquicamente, permiten asegurar el control sobre lo que puede ser distribuido, asignado y/o poseído. (Raffestin, 2011, p. 107)

Retomando, el paradigma de las redes ha seguido conquistando pensadores del territorio, para ellos según sus planteamientos, es necesario:

Entender el territorio como una red, como un entramado de actores donde se conectan diferentes tipos de elementos, como precisa la TAR conexiones entre elementos físicos y no físicos, naturales y no humanos y donde las intervenciones para ser medianamente efectivas deben considerar estas relaciones. (Cabrera, 2011, p.218)

El ordenamiento de los territorios se realizaría por el establecimiento de redes que lo sirven, que lo irrigan, que lo informan y que lo organizan.

En general, al conceptualizar territorios, aparecen dos concepciones opuestas. Un territorio areolar, definido por zonas, límites y fronteras, en cuyo seno se ejercen poderes. Y un territorio reticular, en donde redes de objetos y personas constituyen la territorialidad. (Dupuy, 1991)

Dupuy (1991) prefiere para entender el territorio, centrarse en el concepto de red como un conjunto de puntos de transacción, sean éstos ciudades, redes técnicas o servicios públicos, redes que "Generan su propia organización te-

ritorial, sin detenerse, evolucionando siempre" o la red no sólo como un objeto, sino una idea globalizadora que expresa nueva organización del espacio. Su idea de red explica tipos de relaciones entre el espacio, tiempo, información y territorio, que se constituirían en características esenciales de las sociedades modernas.

Desde la perspectiva reticular Dupuy se opone a la tradicional ordenación del territorio y urbanismo que privilegia una territorialidad zonal definida por límites que se fundan sobre poderes económico, político y técnico y propone una visión sobre las redes, basada en una territorialidad reticular que trasciende fronteras y zonas, que ejerce otro tipo de poderes y está más de acuerdo con la eficacia; el servicio de la colectividad y los nuevos requerimientos; así como asegura la circulación de personas, bienes e información. (Cabrera, 2011, p. 218)

Ciertamente, la noción de red implica entender el territorio no sólo al espacio geográfico de pertenencia, sino el espacio donde actores humanos practican y reproducen la vida y se establece una relación de equilibrio entre el hombre, la biodiversidad, la naturaleza y todas las cosas que las rodean a través de redes (Cabrera, 2011, p. 218). Es importante entender el territorio como un conjunto reticular de elementos heterogéneos débil o fuertemente conectados (de acuerdo a la densidad de transferencia de información entre cada "plano" de relaciones) o como conjunto de puntos de transacción que implican diferentes ámbitos, más allá de los solamente físicos, mecanicista o sectoriales y que generan una propia organización, en constante evolución y sin límite de tiempo.

Control Territorial en Colombia

En este aparte cabe indicar que la bibliografía específica sobre Control Territorial es limitada, escasa; sin embargo, es posible establecer definiciones a partir de los conceptos de *Estado* y de *Territorio*. Para cada paradigma de Estado, corresponde uno de territorio, y consecuentemente, uno de Control Territorial.

El Estado como organización política con hegemonía territorial.

Desde esta perspectiva, el Control Territorial es una de las funciones del Estado. La categoría fundamental es la de *organización del territorio*. El Gobierno central define la organización del territorio y establece las herramientas, recursos y procesos mediante el cual lo controla. Esto es la organización territorial del poder.

En efecto, el Estado establece territorios estratégicos y ejerce control del territorio para fortalecer al Estado mismo. En ello, específicamente el Estado desarrolla las herramientas jurídicas, institucionales y de fuerza que le permiten ejercer soberanía sobre su territorio. En otras palabras, un conjunto de normas, una estructura institucional y capacidad militar, son los ingredientes fundamentales que le permitirán al Estado actuar como entidad soberana. Así, el Estado debe ser capaz de preservar su territorio de cualquier tipo de amenaza externa o interna. Por tanto, la cuestión del monopolio de las armas es fundamental.

Sobre este particular, existe una sola fuerza legítima en el territorio y esta opera en nombre del Estado y los límites según los alcances de su actuación, los cuales se definen en la normatividad vigente. La idea de un Estado fuerte, capaz de hacer presencia institucional en el territorio y frente a otros entes estatales, es fundamental.

Montañez y Delgado (1998) entienden que toda relación social tiene existencia en el territorio, luego se expresa en territorialidad. Así, el territorio como escenario de las relaciones sociales no es apenas un marco delimitador de las mismas o de un Estado soberano. En lo que al Estado se refiere, especifica el territorio como un espacio de poder y, por tanto, debe establecer estrategias de gestión del dominio fundadas en la legalidad² de sus acciones.

El punto frágil de este paradigma es que, la eficiencia de las instituciones del Estado para hacer presencia efectiva en el territorio depende mucho de la disponibilidad de recursos financieros, humanos y de conocimiento. Estados frágiles, con baja disponibilidad de recursos, en general, presentan muchas

² Legalidad: se dice de una acción que está absolutamente conforme a las leyes vigentes.

dificultades para ejercer presencia homogénea en todos los puntos de su territorio, con lo cual, tienden a tener problemas de Control Territorial que se manifiestan en conflictos territoriales internos o en pérdida de territorio para agentes externos.

De esta forma, si las amenazas internas o externas se someten al poder del Estado, existirá control: esto es hegemonía territorial.

El Control Territorial a partir de políticas territoriales: el ordenamiento.

Con base en el anterior paradigma, el Estado actúa como un centro desde el cual se ejerce poder territorial, desde esta perspectiva el elemento fundamental es la descentralización del ejercicio del poder.

Por lo cual, el territorio nacional es entendido como un conglomerado constituido de diversas regiones. La idea dicotomía centro – periferia, da paso a una visión en la que el territorio hecho de heterogeneidades regionales; sin embargo, las regiones alcanzan en este paradigma diversos grados de autonomía.

El concepto de ordenamiento territorial aplicado y definido jurídicamente, permite que cada entidad territorial defina su modelo de territorio y reivindique los recursos para la región como forma de reconocimiento oficial del derecho que tienen las diversas comunidades de velar en forma directa por sus intereses. Existe así, tanto un orden supra-regional que coordina todas las regiones, el Estado, diversos órdenes locales o municipalidades. Dicho orden deviene de las leyes nacionales y éste es objeto de planificación para las políticas territoriales.

Desde esta perspectiva la presencia del Estado depende mucho de la capacidad local o regional para establecer demandas, reivindicar recursos, entre otras. La sincronía entre las reivindicaciones por parte de los actores locales y la respuesta efectiva por parte del Estado establece la legitimidad³ de las

³ Legitimidad: se dice de una acción que reúne aspectos legales y que es consensual para las partes implicadas.

acciones del Estado en el territorio. La falta de coordinación entre regiones y centro permite la emergencia de conflictos. La ausencia de política pública en una determinada región abre espacio para la existencia de configuraciones regionales fuera de la coordinación del Gobierno. El Estado debe ejercer como un macro-coordinador de políticas. Si se da una coordinación entre Gobierno central y regiones existe Control Territorial, un territorio que se desarrolla conforme a un proceso planificación concertado es un territorio controlado.

El Control Territorial como expresión de poder de una clase social

En este paradigma, diversos actores presentan estrategias e intencionalidades diversas y conflictivas sobre el territorio. Los actores pueden ser tanto públicos como privados, y esta es una diferencia fundamental con respecto a los paradigmas anteriores. Los intereses económicos y políticos en el territorio, no siempre dialogan entre sí, ni con el Estado. Emergen los territorios, las territorialidades y las disputas territoriales de carácter micro. Dicho escenario plantea una alta complejidad territorial, por cuanto el Estado no puede ser entendido, desde esta perspectiva, como una entidad neutra o supra territorial.

Aquí, el Estado representa e incorpora determinados intereses y valores dominantes en la sociedad, estos, generalmente, representan una minoría con poder económico o simbólico suficiente. En ese sentido, la minoría dominante hace gestión de poder en cada territorio. Es decir, establece pautas de legitimación⁴ de sus intereses a través de instancias estatales. Así, el Estado favorece determinados intereses en detrimento de otros. Establece alianzas y barreras. Esto significa que gestiona los conflictos territoriales, es decir, canaliza las dinámicas que emergen de las diferencias entre los intereses de clases y grupos.

Desde esta perspectiva el Estado es un actor más, con poder militar y jurídico, pero, la dirección de su esfuerzo depende de las alianzas que establece

⁴ Legitimación: se dice de la acción que se aproxima relativamente de la norma vigente.

en cada parte del territorio; en consecuencia, como su presencia en este caso no es absoluta, sino relativa, emerge un territorio dinámico que responde a la acción de actores sociales, políticos, económicos diversos que establecen pautas de reivindicación, también diversas con el Estado. Estas pautas pueden establecer consenso o disenso con los intereses de otros grupos de interés y con el gobierno, de esto depende el grado de conflicto en el territorio.

Si los intereses dominantes se ubican dentro de la normatividad vigente y son consensuales con los intereses del gobierno, existirá Control Territorial institucional, puesto que sus acciones alcanzan la suficiente legitimación.

En territorios en los cuales los actores dominantes establecen pautas ajenas a la normatividad vigente (como es el caso de las guerrillas, el narcotráfico y el paramilitarismo), y contrarias a los intereses dominantes en el seno del Estado, la explosión de conflictos territoriales será una consecuencia inevitable. En muchos casos, tal como lo demuestra la experiencia colombiana, dichos actores ejercen Control Territorial no institucional, al punto de ser ellos la representación de la autoridad.

El Control Territorial como gestión de representaciones territoriales

Algunos significados complejos se superponen en el territorio y cada segmento cultural se representa desde su territorio de manera específica, ya sea como repositorio sagrado, económico, de identidad o de poder. Actores territoriales elaboran, por ejemplo, representaciones sobre la necesidad de determinado tipo de desarrollo o de conservación dentro del territorio. No siempre las representaciones que los actores establecen sobre el territorio son armónicas a proporción de otros complejos, en algunos casos estas diferencias generan conflictos y violencia.

El Estado, en esta perspectiva enfrenta una ambigüedad constitucional, de un lado, se constituye, como una representación para los actores en el territorio. Esta representación puede ser positiva o negativa y se hace conforme a su presencia, ausencia, efectividad e ineficiencia, entre otras. Y de otro lado, el Estado también ejerce como entidad que moviliza determinadas representaciones del territorio. Pero, además, en cuanto Estado, tiene mecanismos de

fuerza capaces de actuar verticalmente sobre determinado territorio, independientemente de la representación construida sobre él por los actores en el territorio. Lo anterior da lugar a una meta-representación con respecto a la acción del Estado, en la cual se establece su legitimidad o su arbitrariedad.

En esta condición el Estado ejerce Control Territorial a partir de la gestión de las representaciones territoriales, teniendo en cuenta la legalidad y legitimidad de las representaciones que compiten por su realización en el territorio. Así de esta manera, gestionar las representaciones territoriales significa un intento de establecer complementariedades, mitigar dicotomías, legitimar diferencias. Finalmente, existe Control Territorial por parte del Estado cuando al viabilizar determinadas representaciones, los conflictos decurrentes, no estallan en violencia al interior del territorio. Ahora, más que presencia institucional, esta perspectiva requiere de un actuar estatal que sea íntimo con su territorio, es decir, al ejercer Control Territorial está directamente relacionado con el conocimiento que el Estado tenga de los actores y de sus representaciones sobre el territorio y viceversa.

Conclusiones

El presente estudio desarrolló el Estado del arte sobre un contexto conceptual relativo al Control Territorial. En ello, términos, conceptos como Estado y territorio fueron mapeados y sobre ese ejercicio se construyó una serie de representaciones sobre Control Territorial. Como producto explicativo, descriptivo y de contexto temático, el soporte bibliográfico identificado y tomado de base analítica y argumentativa aún necesita de desarrollos conceptuales importantes, especialmente, bajo la óptica de teorías contemporáneas que gocen de credibilidad en las ciencias sociales.

CAPÍTULO 2

Antecedentes sobre la Territorialidad en Colombia

TC. Luis Antonio Martín Moreno⁵

TC. Luis Alberto Aparicio Rueda

Cr. (RA) Oscar Orlando López Barreto⁶

En sí el Control Territorial para los Estados, continuará siendo un desafío. El control del territorio es en primera instancia un reto epistemológico; para controlar un territorio se necesita conocerlo, pues en muchas ocasiones existe exagerada tensión entre conocimiento e ignorancia del territorio. Al respecto cabe preguntarse ¿Qué demanda una completa configuración del territorio respecto a desafíos geográficos, extensión, fronteras y soberanía?

Históricamente la relación territorio y territorialidad⁷ en Colombia procede del marco de la colonia y la independencia, cuyas bases están en el desarrollo constitucional. Partiendo de la desproporción existente entre conocimiento del territorio y consolidación institucional, que pasado el tiempo difícilmente se han podido relacionar, siendo un impedimento para el Control Institucional del Territorio.

Por un lado, desde el hecho de la constitución del territorio español⁸, pasando por el período de la independencia y de la consolidación de la república en el siglo XX, hemos perdido territorio. Por otro lado, la realidad infranqueable de pérdida de territorios para instancias extranjeras, viviendo un proceso interno de fragmentación y disputa territorial, que se ha expresado a través de diversos conflictos.

Perdemos territorio y disputamos el territorio, porque lo desconocemos. Esto se ha manifestado a lo largo de los siglos de diversas maneras, en la misma definición del tamaño del territorio, en el establecimiento de sus lími

⁵ Oficial del Ejército colombiano, autor, y editor en el actual trabajo de investigación, Geopolitólogo y especialista en temas de Seguridad y Defensa de la ESDEGUE Colombia.

⁶ Oficial en uso de buen retiro, estratega e investigador de la ESDEGUE Colombia.

⁷ Correlación existente entre los elementos del territorio estatal, fijando además un sentido de pertenencia entre ellos.

⁸ Los Virreinos

tes, en las razones o mejores ideologías que se esgrimen para establecer disputas, en la forma de resolverlas, a través de la guerra o de la política y así mismo, en el propio proceso de institucionalización, al formular constituciones, leyes y políticas públicas. En todos estos procesos y momentos, el desconocimiento del territorio es la constante.

Territorialidad del Estado colombiano en transición

En 1997, Montañez definió la territorialidad como el “grado de control de una determinada porción del espacio geográfico [...]”. Dicho dominio puede ser ejercido por cualquier actor sobre el territorio. Sin embargo, el mayor desafío por siglos de historia de los Estados ha sido establecer el tamaño del territorio. Más aún, cuando el tamaño espacial no siempre ha coincidido con el tamaño simbólico, el cual implica, por un lado, cuestiones culturales, históricas, relacionadas a la identidad y por otro, cuestiones, económicas, políticas, relacionadas a los intereses y el poder.

En la historia moderna, a partir de la Conquista de América, este factor fue y continúa siendo fundamental. Chaparro y Galindo (2009, p. 66), coinciden en que poblaciones enteras estuvieron viviendo al margen de la historia, inclusive hasta la llegada del siglo XX, pues en las grandes extensiones selváticas nunca se logró establecer el dominio del territorio. De hecho, los territorios de América eran completamente desconocidos por los exploradores que iniciaron el proceso de descubierta. Acababan de descubrir que el planeta era redondo y no plano como se supuso durante toda la edad media.

Suponían que estaban encontrando una nueva ruta para alcanzar el oriente, la India, ni siquiera sabían que encontrarían un nuevo continente, mucho menos su tamaño, su forma, sus desafíos. Se depararon con una realidad que los desbordaba: el planeta era mucho mayor que todas sus mediciones y lo que tenían al frente era un nuevo continente, del cual, desconocían absolutamente todo; como hecho fundante, América naturalmente fué un accidente. Un territorio completamente extraño para quienes lo descubrieron. Territorio ignorado donde definitivamente, no se puede controlar lo que se desconoce.

Tornar conocido lo que es desconocido es un verdadero reto. Lo primero es hacer conciencia del propio desconocimiento del objeto que se coloca como desafío. La mirada inicial debe ser hacia el sujeto que pretende conocer un objeto nuevo. Tratándose de un territorio, en cualquier caso, el desafío epistemológico es portentoso. Una isla, así mismo pequeña, sería un desafío. ¿Qué decir de un continente, más aún cuando ni siquiera se tiene conciencia del mismo? Los españoles enviaron junto con los soldados y marineros, cronistas y escribanos, estos tenían como función registrar todo lo que se presentaba durante las expediciones.

Sin embargo, pese al deseo de conocer y a la función desempeñada, el desafío era muy superior a las posibilidades que en la práctica tenían quienes debían generar conocimiento sobre estos territorios. Ni por la cantidad de hombres, ni por los recursos materiales y metodológicos, les era posible establecer las dimensiones del objeto con el cual se depararon. América era infinitamente mayor a sus posibilidades de conocerla. Por los relatos que se conocen de los cronistas, se puede percibir que tan solo podían limitarse a describir y narrar lo que el nuevo paisaje les entregaba en lo inmediato. Tal cual lo revela este pasaje de Américo Vespúcio:

Esta tierra es muy amena [agradable] y llena de infinitos árboles verdes y muy grandes, y nunca pierden la hoja, y todos tienen olor suavísimo y aromático, y producen infinitísimas frutas y muchas de ellas buenas al gusto y salutíferas [saludables] al cuerpo. Los campos producen mucha yerba, flores y raíces muy suaves y buenas, que alguna vez me maravillaba del suave olor de las hierbas y flores, y del sabor de estas frutas y raíces, tanto que entre mí pensaba estar cerca del Paraíso terrenal. (Vespúcio, 1986, p.75).

Proceder como de hecho lo hizo España, a ejercer Control Territorial, sin conocer el territorio, es proceder a partir del deseo, de la voluntad de poder, lo que significa, a controlar el territorio desde los intereses explícitos o implícitos de quien controla. Lo cual implica, necesariamente, todo tipo de arbitrariedad en el territorio inmediato y la ausencia en el territorio lejano. La tendencia será a ejercer control sobre lo inmediato y a estar ausente, o impotente ante lo lejano. Para tal efecto, destaca Jaramillo (1992, p. 6), las regio-

nes de Amazonía, Chocó, Orinoquía al no ser incluidas por la corona dentro de las exigencias del tributo exigido a los resguardos indígenas. Nace así la dicotomía centro-periferia que ha dominado las discusiones geopolíticas a lo largo de siglos. Tal dicotomía en la práctica ha significado la concentración de poder, recursos e instituciones en el centro, mientras que las periferias han sido secularmente abandonadas, relegadas y desconocidas.

Las consecuencias de esta dinámica son históricamente conocidas. Centros ricos y desarrollados son rodeados de periferias pobres, subdesarrolladas. Centros seguros, desprecian la violencia que destruye las periferias. La conquista de América se hizo sobre los litorales. Sobre ellos se construyeron centros de poder, solo posteriormente se penetró el territorio hasta un supuesto centro. El caso colombiano es un buen ejemplo, se llegó hasta un interior de su territorio y allí se estableció un centro, desde el cual, se desconocieron enormes territorios periféricos. Establecido un nuevo centro, emergió una enorme periferia.

El mapa del tiempo de los virreinos permite percibir esta dinámica. Todo el corazón geográfico de América se constituyó como una enorme periferia, lejana, impenetrable, despreciada, solo codiciada desde el mito de sus riquezas infinitas. El mito del Dorado, así lo atestigua; el deseo de obtener el oro, la riqueza, mantuvo estas enormes regiones condenadas a la violencia y al olvido. Ello también generó un fenómeno que subsiste hasta hoy: el de la pérdida permanente de territorio. España perdió todo el territorio que fue incapaz de conocer.

La inmensa Amazonía, parte del imperio español desde el Tratado de Tordesillas (1494), se quedó durante siglos en el territorio del mito y del desconocimiento. Ni su tamaño, ni su complejidad natural y cultural fueron percibidas. La única información que importó fue la noticia de la existencia de oro sin fin en sus ríos; las excursiones que fueron enviadas, en realidad no buscaban establecer el territorio, apenas descubrir el lugar del mito. El objetivo obsesivamente buscado era el *El Dorado*; para alcanzarlo valía toda destrucción.

Los mapas, vistos en la secuencia siglo a siglo, muestran claramente cómo el esfuerzo de ocupar los litorales en el Atlántico y en el Pacífico, extenuó toda la capacidad del imperio español. Los climas benignos de la Cordillera de los Andes, a pesar de las dificultades y desafíos que imponían, permitieron el tránsito hacia el interior. Pero el tamaño del corazón del continente era muy superior a ese esfuerzo. Del otro lado de América, en el oriente atlántico, Portugal, a lo largo de los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX, mantuvo una política de ocupación de esos territorios que estaban al occidente del límite establecido por el Tratado de Tordesillas.⁹⁹ “El antagonismo de siglos entre el Reino de Portugal y el Reino de España, se trasladó a la América revolucionaria hasta nuestros días, gracias a los diligentes británicos, el "máximo común divisor" en la integridad de pueblos ajenos. Argentina y Brasil heredaron esa rivalidad [...]” (Ramos, s.f., p. 14). Durante las primeras décadas del siglo XX la República del Brasil continuó con el mismo ejercicio.

Lo que llama la atención es que todo este enorme proceso de pérdida de territorio por parte de la corona española y posteriormente de la Nueva Granada y de la República Colombiana, haya sido sin conflicto con el imperio portugués o con la República del Brasil. La construcción del enorme territorio brasileño corresponde proporcionalmente a la pérdida de territorio por parte de lo que hoy son las repúblicas andinas desde Bolivia hasta Venezuela. En particular, la Nueva Granada, y después Colombia, fue la que más hectáreas de territorio cedió. Tratado a tratado, firma a firma, Colombia fue quedándose cada vez más pequeña en la frontera sur oriental. Esta pérdida de territorio mal se encuentra en los libros de historia. Estos, apenas se ocuparon de lo que ocurría, es claro, en el centro. Esta enorme periferia realmente nunca existió en el imaginario del joven país.

Pero lo que ocurría en la frontera sur y oriental, también se sufrió con el extenso territorio que desde Panamá se extendía hasta el norte de lo que hoy es México. España fue perdiendo territorio ante el avance de la colonia inglesa y más tarde, la república mexicana perdió territorio frente a Estados

⁹⁹ Excepción única del Reinado de Felipe II, durante el cual, la corona española ocupó incluso el territorio al este del Tratado de Tordesillas entre 1580 a 1640. (Ramos, s.f.)

Unidos. El Virreinato del Perú se extendía por Centroamérica hasta Nicaragua, poco a poco ese territorio fue replegándose hacia el sur, hasta cuando Colombia perdió en 1903 del territorio de Panamá.

Puede decirse que se trata de un fenómeno, heredado de la forma de actuar de la corona española frente a sus territorios, que constituye el nacimiento de estas repúblicas. Ellas mismas, a lo largo de sus doscientos años de vida, parecen reproducir el mismo círculo vicioso: configurarse territorialmente a partir de centros cuyas periferias son ampliamente desconocidas por quienes manejan el Estado. Y consecuencia de esto, seguir perdiendo territorio sin que esto afectara la vida de estos Estados.

De acuerdo con Ramos (s.f.) cuando concluye que:

La independencia respecto de España, al no lograr mantener simultáneamente La unidad, eclipsó por un siglo y medio a la gran nación posible. En otras palabras, América Latina no está corroída solamente por el virus del atraso económico. El "subdesarrollo", como dicen ahora los técnicos o científicos sociales, no posee un carácter puramente económico o productivo. Reviste un sentido intensamente histórico. Es el fruto de la fragmentación latinoamericana. Lo que ocurre, en síntesis, es que existe una cuestión nacional sin resolver. América Latina no se encuentra dividida porque es "subdesarrollada" sino que es "subdesarrollada" porque está dividida. La Nación hispano-criolla, unida por el Rey, creada en realidad por la monarquía española, se convirtió en un archipiélago político. (Ramos, s.f. p.15).

Este archipiélago fue caldo de cultivo para el inicio de los conflictos territoriales entre naciones recién nacidas. Durante el siglo XIX y XX proliferaron litigios, disputas e incluso guerras por fronteras, rayas y límites. Así las guerras por la emancipación fueron sucedidas por las guerras territoriales. (García, 2005)

Pérez (2005) muestra que el principio del *panamericanismo*, defendido por Bolívar era una utopía. Una nación formada por todos los Estados confederados, desde el Rio Bravo hasta la Tierra del Fuego, lo cual, habría permitido la emergencia de un polo de poder continental capaz de hacer frente a los imperios europeos y al naciente imperio estadounidense; una dinámica centrí-

fuga, que rápidamente separó territorios de territorios, dio como resultado un puñado de naciones territorialmente fragmentadas en sí mismas respecto al mapa continental.

El resquebrajamiento del sistema político-administrativo del Estado en la época colonial, comenzó al inicio mismo de las luchas independentistas, era ya una realidad a la altura de 1825 y no hizo sino agudizarse en las décadas inmediatamente posteriores, hasta tal punto que durante la celebración del Congreso de Panamá (1826) donde se materializó el panamericanismo bolivariano, en 1830 habían pasado ya a once las ocho unidades administrativas resultantes de la fragmentación del imperio español al final de la batalla de Ayacucho, un número de Estados que aumentó hasta quince en 1840, diecisiete en 1844, diecinueve al final de la guerra hispano-norteamericana en 1898; y por último, veinte, cuando en 1903 se desmembró el territorio colombiano tras la conquista de su independencia por Panamá con el apoyo de los Estados Unidos. (Pérez, 2005, p. 216).

Así, históricamente caminamos de la fragmentación en países a la constitución de territorios nacionales fragmentados en su interior. Esta tendencia profunda, la de mantener un hiato entre el territorio y el conocimiento del mismo, heredada del imperio español y mantenida durante la vida republicana se manifiesta en la manera como cada país se organizó territorialmente, manteniendo la división centro-periferia. En cada país una capital, ejerciendo el papel de centro político, económico, social y cultural, fue rodeada de una extensión inconmensurable de periferias insignificantes y desconocidas. La distancia entre el centro y sus periferias ha sido mantenida a lo largo del siglo XX y ahora en el siglo XXI se ha revelado problemática. Es en todas las periferias latinoamericanas en donde han emergido los conflictos sociales, la pobreza, las guerrillas y las amenazas.

A lo largo de estos dos siglos, cada país desarrolló un espectro amplio de territorios que se organizaron bajo la misma lógica. Ciudades intermedias rodeadas de municipios, más o menos lejanos de sus respectivos centros y definitivamente muy lejos de la metrópoli capitalina. Hasta esos puntos del mapa, el Estado ha permanecido como una referencia lejana y ausente.

Esa lógica territorial, se da también en el espectro local, en el municipio, dentro de la relación urbano-rural y centro-periferia. Esto es perceptible aún en los grandes centros urbanos en donde la emergencia de grandes zonas sub-urbanas, subsisten durante décadas sin que siquiera hagan parte de las cartografías públicas, sin que su población sea censada, sin que se les asignen recursos suficientes para el desarrollo de servicios básicos, vías de acceso, transporte urbano, empleo, educación y salud. El estado de su miseria y el desconocimiento que las instituciones tienen de estas zonas urbanas, contrasta con la riqueza de los centros desarrollados, los centros comerciales y las zonas residenciales de las clases abastadas.

Tal situación es más profunda en las ciudades intermedias y más aún en los municipios de pequeño porte, especialmente si estos se localizan en zonas alejadas de cualquier centro regional. En esos municipios, el tamaño del territorio supera todas las posibilidades de su "centro". Tanto lo rural como lo urbano, viven en plena desconexión con el resto del territorio regional y definitivamente, son invisibles para el territorio nacional. Lo que allá sucede se desconoce y quienes allá están desconocen lo que ocurre en lo que puedan entender como centro. Desconocimiento mutuo que lleva a la desconexión y a la pérdida del Control Territorial.

No son pocos los casos de municipios que pierden parte de su territorio en favor de otros municipios. Municipios que ven sectores rurales solicitando ser transformadas en municipios autónomos. Municipios que son divididos en diversos municipios porque sus territorios son extensos y difíciles de administrar.

Un ingrediente fundamental de este círculo vicioso es el desprecio que dichos Estados y sus centros, tienen por el conocimiento en relación a sus territorios periféricos. Así, han destinado poquísimos recursos públicos al levantamiento sistemático de las características espaciales, geográficas, bióticas, antropológicas, económicas, etc. Y cuando lo hacen es siguiendo la lógica colonial de la búsqueda de tesoros rápidos, en general, la explotación indiscriminada de recursos minerales, sin importar los impactos ambientales y sociales que esto cause.

Explotar los recursos naturales no es lo mismo que controlar el territorio. Puede ser un síntoma de lo contrario, de la absoluta falta de Control Territorial. Si los impactos superan los beneficios, seguramente lo es, puesto que, entre los impactos, generalmente, se encuentran pobreza, despojo, violencia, conflicto social y daños ambientales diversos. En contextos con tales características terminan sumándose, el desconocimiento del territorio por parte del Estado, la ausencia del mismo y los impactos causados por procesos indiscriminados de explotación de recursos.

Así, a la complejidad propia del territorio, se suma la complejidad de la acción estatal guiada por intereses diversos a los públicos. Dupla complejidad que termina por encender la llama de la desestructuración del territorio.

Un circuito virtuoso sería guiado por procesos fundados en el conocimiento del territorio. Sobre éste, sería posible establecer modelos de ordenamiento territorial sostenibles y sustentables social y ambientalmente. Y, claro, solo existe ordenamiento territorial con implicaciones de Control Territorial, cuando el Estado opera en el sentido de implementar procesos de institucionalización del territorio tendientes a su desarrollo armonioso en todos los niveles.

El tema de la existencia de una dicotomía entre intereses públicos (nacionales) e intereses no públicos (privados) incrustados o mimetizados en la acción del Estado explica la falta de importancia que se le otorga al conocimiento del territorio. Conocerlo significa exponer sus potencialidades y fragilidades. Esto a su vez implica promover procesos de intervención que respeten tales características y aprovechen responsablemente las potencialidades, sin desconocer los límites y demandas que imponen las fragilidades. Exactamente lo contrario ocurre cuando se opera a partir de intereses, dejando de lado el conocimiento. Pues tener información estratégica sobre la localización de recursos naturales de interés para determinados grupos económicos, no es lo mismo que tener conocimiento sobre el territorio en el cual estos se encuentran. Lo frecuente en estos casos es ocultar bajo una retórica nacionalista o de la urgencia mayor, acciones cuya finalidad no es otra que favorecer intereses ocultos y perniciosos. El Estado sirve apenas de fachada legiti-

madora. En tales casos se promueve el caos territorial utilizando la retórica del orden, el progreso y el bien nacional.

Este tipo de situaciones son cada vez más frecuentes en territorios sometidos a los intereses de la economía globalizada. Esta, con poder suficiente para mapear recursos estratégicos para la manutención de sus cadenas de valor, prefiere minimizar, aislar o simplemente invisibilizar, el hecho de que los territorios en donde ubica sus intereses son mucho más que depósitos de *commodities*. Allí, existe vida natural y vida social. Existe cultura e historia. Ecosistemas vivos de alto valor para la vida en el planeta, comunidades ancestrales, campesinos, tradiciones y sueños. Una multiplicidad de relieves naturales y humanos que configuran el territorio y le dan sentido.

Todo este complejo termina por ser tratado como amenaza, ruido y como potencial de atraso a los intereses de la gran economía. Los derechos históricos de muchas de estas pequeñas comunidades son deslegitimados e ilegitalizados. Se emiten leyes que favorecen los intereses económicos. Este escenario, ¿no es acaso una repetición sin fin de lo que ocurrió con las culturas ancestrales de América a la llegada de los conquistadores españoles, portugueses, ingleses o americanos?

Cabe aquí, establecer una distinción conceptual. No es lo mismo Control Territorial que dominio territorial. Lo que los territorios de América han vivido es un profundo proceso de dominio territorial, éste se ejerce apenas para facilitar la maximización del usufructo económico en favor de una determinada dinámica de poder. El Control Territorial solo puede acontecer en favor de todos los elementos naturales y socio-culturales e históricos que componen el territorio. Desde la perspectiva del dominio territorial, perder parte del territorio es posible, siempre que éste no sea funcional a los intereses del grupo dominante. Desde la perspectiva del Control Territorial, todo el territorio hace parte indivisible de una totalidad de sentido que debe ser preservada y permanentemente reconstituida.

Así, es posible percibir como a lo largo de los siglos desde la conquista ha sido imposible establecer Control Territorial, mientras que las estructuras

necesarias para ejercer el dominio territorial se han establecido poco a poco en todo el continente. Hoy, en el ámbito de la economía global, dichas estructuras tienen la capacidad suficiente para alcanzar sus intereses en cada punto del mapa. Este es el llamado panorama de la desterritorialización, en el cual, el planeta es transformado en un enorme depósito de materias primas de bajo valor. La vida simbólica que le ha dado sentido a cada territorio a lo largo de siglos, es un exotismo despreciable sujeto a la rigurosa ley de la obsolescencia de la economía global. El territorio como un todo, bajo la dinámica del dominio territorial, se destruye. Y su destrucción hace parte de lo que se desconoce.

Marco Legal: Constituciones Nacionales, Territorio y Control Territorial

El concepto de Control Territorial por parte del Estado colombiano, se encuentra implícito en la Carta Magna como un propósito esencial que integra el ejercicio del poder Nacional con el anhelo de los gobernados, por construir una paz sostenible, lograr un desarrollo económico y social aunado a una administración de justicia sólida y ecuánime.

A continuación, se establecerá como las Cartas Políticas de 1.886 y 1.991, han definido la organización del territorio como factor fundamental para la consolidación de la República, en forma integral sobre los pilares del desarrollo y el progreso. Esto, teniendo como contexto general el hecho de que el territorio colombiano, componente integral del Estado, ha sufrido transformaciones en los 186 años de vida republicana, particularmente en la pérdida de grandes porciones terrestres y marítimas por litigios con otros países.

El territorio colombiano en el siglo XIX: los antecedentes

El territorio, su configuración, ordenamiento y control, han sido para Colombia un desafío desde el nacimiento de la República en 1810. Que apenas declarada la independencia, haya comenzado la larga historia de guerras civiles que tuvieron como motivo en el fondo el tema del territorio, su configuración y control, así lo demuestra. De hecho, la dicotomía *centralismo vs federalismo* fue el motor de todas las guerras del siglo XIX.

Jiménez (2010), estudió el ordenamiento territorial colombiano a lo largo de los dos siglos de vida republicana. Él señala muy bien la complejidad que ha representado para Colombia este tema, al afirmar que Colombia ha ensayado diferentes formas territoriales: la confederación, la federación y el Estado unitario, sin que ninguna de ellas haya adquirido suficiente aceptación entre todas las fuerzas políticas y económicas distribuidas en ese enorme espacio geográfico.

De hecho, lo que ninguna de las fuerzas políticas y económicas de cada una de las provincias, que recién declaraban su independencia de España, estaba dispuesta a ceder era justamente el Control Territorial a favor de cualquier poder diferente del inmediato, del que era perceptible en lo local. Por eso, tras los hechos de 1810, lo que ocurrió fue una fragmentación del territorio en diversas provincias.

Con la emergencia de las Juntas de Gobierno en Socorro, Pamplona, Tunja, Popayán, Cartagena de Indias, Mariquita, Neiva se dio la explosión de Cartas Constitucionales, diferentes entre sí y diferentes a la de la Junta de Santafé de Bogotá. En otras palabras, el territorio que configuraba el Virreinato de la Nueva Granada (conformado por los actuales territorios de Venezuela (incluidas las Guayanas), Colombia, Panamá, Ecuador y partes del Perú y Brasil), el cual ya presentaba innúmeros problemas de gobierno dado su tamaño, se fragmentó con el advenimiento de la Independencia en 1810. La capital del Virreinato (Santafé) no fue reconocida por los líderes de las provincias y, en consecuencia, surgieron tantos territorios con constituciones políticas independientes como fue posible. La idea de un país nacional, con un territorio único, una capital, un gobierno, etc., era completamente ajena a los actores políticos de ese contexto. Esta fue la causa de todas las guerras civiles del siglo XIX.

Fue de tres guerras civiles paralelas (1810) entre centralistas y federalistas, que surgió el primer intento de territorio, llamado Provincias Unidas de la Nueva Granada (1811). Esta confederación de provincias libres, soberanas e independientes fue una simple asociación federativa que cedía con reservas a

un gobierno general “las facultades propias y privativas de un solo cuerpo de nación”. (Martínez, G. 2010. p. 2)

En 1821, la Constitución de Cúcuta, funda la Gran Colombia, cuyo contenido territorial es importante: superados los ánimos localistas o provincialistas, la nueva república estaba conformada por tres grandes departamentos: Cundinamarca, Venezuela y Quito. Sin embargo, la discusión entre federalistas y centralistas estaba lejos de terminar. De igual manera, las diferencias entre cada una de las regiones que conformaban el país y sus propios intereses, aceleraron la disputa por la forma de gobierno que debería tener la Gran Colombia. La Constitución del 21 estableció un sistema centralista a pesar de los intereses federalistas de Quito, Panamá y Venezuela. Estos preferían autonomía sobre sus territorios para establecer tipos de economía y formas de control diferentes.

En esa oportunidad, durante el Congreso de Cúcuta, Simón Bolívar “pensó que la mejor manera de delimitar los territorios de la naciente República era por medio del *Utis possidetis juris*. De esa manera los antiguos límites y dominios del Virreinato de la Nueva Granada serían los mismos de la Gran Colombia. Desde ese momento, el territorio se convertía en un pilar fundamental del proyecto de Nación y la soberanía residía en el pueblo, por ende, los ciudadanos de este nuevo Estado estaban llamados a defender, ante cualquier amenaza, su territorio” (Angarita, 2016, p.2)

Sobre 1830, Venezuela y Ecuador se tornan Repúblicas independientes. De tal forma, La Gran Colombia después de estas desmembraciones, se constituye solamente por la región central,¹⁰ entre los que se encuentra el Istmo de Panamá, quien por sus intentos de separación se ejerce el control con gobiernos militares. Tal disolución da origen a la República Nueva granada¹¹.

En la Constitución sancionada por el Congreso en 1830, los artículos 4 y 5, definen apenas que el territorio de Colombia comprende las provincias que

¹⁰ Compreendida en la época por los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Magdalena y Cauca, como también el Istmo.

¹¹ El 20 de octubre de 1831 se aprobó la separación de Venezuela y de Ecuador y se estableció una república centralizada y presidencialista.

constituían el virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía general de Venezuela. Y para su mejor administración se dividirá en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Tal minimalismo permite preguntar: ¿Era el territorio, para los habitantes de la época, una abstracción?

El 17 de noviembre de 1831 se promulgó la Ley Fundamental, pero se siguió trabajando en ella durante 1832. Territorialmente, se otorgó mayor representación y poder a las provincias. Estas se denominaron departamentos y se indicó que debían ser administradas por un gobernador nombrado por el presidente y por asambleas elegidas por voto. Sin embargo, la naciente Nueva Granada vivió un Estado de beligerancia, con la constancia de las guerras civiles casi permanentes.

El siguiente es un texto directo de la Constitución política del Estado de Nueva Granada de 1832: “en adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos y la prosperidad de cada uno de ellos estará en manos de sus inmediatos mandatarios”. Se propone a no dejar las provincias en el abatimiento, degradadas en el orden político, ni a que sigan alejadas del gobierno. En el artículo II establece los límites del Estado (no del territorio): serían los mismos que en 1810 dividían el territorio de la Nueva Granada de las capitanías generales de Venezuela y Guatemala y de las posesiones portuguesas del Brasil. Los límites del sur, serán posteriormente establecidos debajo de la provincia de Pasto (Constitución Política del Estado de Nueva Granada 1º de 1832). Ésta indefinida delimitación del territorio, permite observar la dificultad de la época para establecer su propia definición territorial.

El Capítulo 2, artículo 10 de la Constitución de la República de Nueva Granada de 1853, declara que “reserva a las Provincias o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud”. En términos del territorio, el nivel nacional tendría poder para establecer la demarcación territorial del primer orden, o sea, la demarcación del territorio nacional con respecto de los territorios extranjeros, el deslinde de las provincias entre sí y su creación o supresión. Por primera vez, el capítulo 8, establece un Régimen Municipal. Divide el territorio nacional en provincias y estas en distritos parroquiales. Cada provincia tendría el poder para establecer lo que juzgue conveniente

para su organización sin invadir los objetos de competencia del gobierno central.

En 1863 una nueva constitución, llamada Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, establece que el país adopta el nombre de Estados Unidos de Colombia. En ella se mantenían los límites de 1810, pero se aceptaban los acuerdos con Ecuador. Como tal la norma establece, que ningún Estado puede declararle la guerra a otro Estado miembro de la Confederación. Pero el gobierno nacional si podría declarar la guerra contra un Estado con autorización del Congreso.

Claramente, los constituyentes estaban preocupados con los sucesivos conflictos entre los Estados, por eso, en su artículo ocho (8), el texto define que los Estados miembros de la Federación deberían guardar estricta neutralidad en las contiendas que lleguen a suscitarse entre los habitantes y el Gobierno de otro Estado. Con la misma intención se define que los Estados debían someterse a la decisión del Gobierno general en todas las controversias que se susciten entre dos o más Estados, cuando no puedan avenirse pacíficamente, sin que, en ningún caso, ni por ningún motivo, pueda un Estado declarar ni hacer la guerra a otro Estado.

En el artículo 13, una vez más se establece la necesidad de evitar conflictos entre los Estados miembros: “No se permitirá en ninguno de los Estados de la Unión, enganches o levas que tengan, o puedan tener, por objeto atacar la libertad, la independencia o perturbar el orden público de otro Estado o de otra Nación” (Colombia, Constitución Nacional, 1983). Sin embargo, mantenía una fragilidad en lo que respecta a la autoridad del nivel nacional sobre los cuerpos militares de los Estados. Estas podrían ser organizadas según las leyes de cada Estado (Artículo 26) y aunque estos deberían contribuir a la conformación de la guardia Nacional, el gobierno general no podía variar los jefes de los cuerpos de fuerza pública suministrados por cada Estado (Artículo 27). Así configuradas las FF MM de la época, las tendencias ideológicas dominantes en cada Estado, eran caldo de cultivo de conflictos entre Estados y entre estos y el Gobierno central. Ya que prácticamente no existía en la

época una institución consolidada¹² que le diera al Ejército sentido de lo nacional y cobertura institucional, en cada Estado se mantuvo intacta la tendencia a formar fuerzas que eran comandadas discrecionalmente al sabor de los caudillos y terratenientes regionales, los cuales, declaraban guerras según sus intereses y tendencias particulares.

Colombia vivió nueve guerras civiles de alcance nacional, no contando con el desorden interno, en las revueltas generadas por los Estados Federales desde 1812 hasta 1886. Además, hubo otras catorce menores de carácter regional e innumerables revueltas, todas con carácter territorial, ideológico y elitista. Territorialmente, de 1810 a 1853 el centralismo impuso por las armas su ley. Y de 1853 a 1886, lo hizo de igual forma el federalismo, hasta ser de nuevo derrotado por el movimiento de la Regeneración. La Constitución de 1886 pretendió darle un ordenamiento territorial definitivo al país.

Las consecuencias de esa persistente belicosidad entre territorios son claras:

1. La dificultad de desarrollar las instituciones del Estado y sus funciones territoriales (en particular) y sociales, económicas (en general) y por lo tanto de ejercer Control Territorial.

2. Por eso, a lo largo del siglo XIX Colombia perdió territorio en diversas ocasiones. Estas dos condiciones históricas funcionaron como un circuito vicioso del cual uno es causa y el otro es consecuencia.

Para Angarita (2016), el primer incidente de pérdida de territorio se remonta a 1811 y se revalida en 1831. El problema fronterizo fue con Venezuela. Dura bastante tiempo debido a que cuando se disuelve la Gran Colombia, tanto en la Nueva Granada como en Venezuela se dan guerras civiles que impidieron que se diera solución y por eso aún persisten inconvenientes por estas fronteras.

¹² A pesar de todos los esfuerzos por forjar la existencia de una escuela de guerra a lo largo de todo el siglo XIX, las diversas tentativas fracasaron.

El segundo problema de fronteras fue con Ecuador. En ese momento aún hacía parte de la Gran Colombia antes de separarse. Una gran parte de la élite ecuatoriana quería anexionarse como Estado al Sur de lo que eran los territorios dominados por la Nueva Granada, concretamente a lo que durante el siglo XIX conocimos como el Gran Estado Soberano del Cauca. Ese movimiento tuvo simpatía de la élite de esta región, representada por las familias Obando y Mosquera. La fijación de las fronteras terrestres se dará de forma definitiva en 1916 con el Tratado Suarez-Muñoz Vernaza.

Con la República de Perú es donde se presenciaron varias invasiones militares durante el siglo XIX por el dominio de este territorio fronterizo. Es aquí donde el Estado colombiano empieza a despertar el interés por la Amazonía. El primer conflicto se da en 1828- 1829 conocido en nuestra historia como la guerra Grancolombo-Peruana y al final de esta, se firma un armisticio entre ambos países y el Tratado Mosquera-Piedemonte, que pone fin a este conflicto y establece la frontera entre estas dos repúblicas. Sin embargo, estas negociaciones no van a ser respetadas pues en 1853 Perú le entregará a Brasil territorios en disputa con Colombia y este conflicto jamás se aclarará, por negligencias de los funcionarios diplomáticos de la época.

La Constitución Política de 1.886 y el territorio

La Constitución Nacional de Colombia de 1886, en adelante CN, en su Título I, Artículo 1, privilegió los conceptos de Nación y Territorio, partiendo de afirmar categóricamente que Colombia se reconstituye, a partir de entonces, como una República unitaria. Así, a partir de este primer artículo se extiende hasta el séptimo, abordando lo atinente a la soberanía, sus límites, la división territorial, la división territorial general, el modo de variarla y finalmente, sobre otras divisiones referentes al territorio.

Más adelante, en el Título XVI, la Constitución define en su artículo 166, que la defensa de la nación contará con un Ejército permanente. Con lo cual, implícitamente, se otorga la responsabilidad del Control Territorial al Ejército Nacional.

En el título XVIII, la carta magna se ocupa durante 18 artículos (182 al 200), de establecer lo referente a la organización del territorio por departamentos y provincias y cuyo contenido esboza:

I. División territorial de los Departamentos.

II. Asambleas departamentales. Su composición. Sus facultades, Bienes de los Departamentos, Presupuestos de rentas y gastos departamentales, Revisión de los actos de las Asambleas.

III. Gobernadores: su duración. Sus atribuciones. Incompatibilidad.

IV. Cabildos y Alcaldes: sus funciones.

V. Régimen excepcional del Departamento de Panamá.

La visión del Estado Colombiano a partir de esta constitución política, vigoriza su poder desde un modelo centralista, que busca gobernar y controlar los departamentos y provincias, suprimiendo con ello intenciones federalistas o separatistas al borrar el concepto de Estados Soberanos en la Constitución de 1963.

Desde entonces, son 105 años de centralismo por el cual ha transitado Colombia, con altibajos sobre un sistema político que contrasta con la realidad que aún hoy refleja siempre esa distancia de lo urbano y lo rural, donde los gobiernos de turno se aferran a un manejo centralizado, desconociendo las verdaderas necesidades de los territorios más alejados de la geografía nacional.

El tema de un reordenamiento territorial, en la vigencia de la constitución del 86, fue muy limitado y los partidos tradicionales, centraron sus esfuerzos a las luchas internas por la hegemonía del poder, omitiendo su gran responsabilidad de fortalecer al Estado en forma unitaria, desde la necesidad de integrar el territorio para el progreso del país. Que la guerra de los mil días haya sido una consecuencia de la imposición de la Constitución, demuestra la fragilidad del Estado y no dejó de tener consecuencias funestas para el territorio. Así Hernández B. y Martínez P. señalan que:

[...]la Constitución Política de 1886 entrañó un modelo de “centralismo autoritario”. En este período, el argumento del Gobierno postulaba el fortalecimiento de una república unitaria pero este discurso oficial en realidad generó múltiples fragmentaciones territoriales y disputas políticas (como la pérdida de Panamá en 1903), las cuales desembocaron en un paquete de reformas al ordenamiento territorial hacia 1910. Esta dinámica reformista continuó operando en otros momentos históricos, mediante reformas constitucionales como sucedió en 1936, 1945 y en 1968. Empero todas estas reformas de contención del modelo territorial fueron limitadas frente a las demandas sociales de la época. (2015, p.4)

La pérdida de Panamá en 1903, llevó al presidente Rafael Reyes a efectuar un replanteamiento acerca de la política y administración interna. Pues entendió que gobernar eficazmente el país, con territorios geográficos tan extensos, era una tarea imposible por muchas razones, particularmente por el centralismo radicalizado en Bogotá. Aunado a lo anterior, las escasas y pobres vías de comunicación y el pésimo conocimiento de la realidad de las fronteras tanto departamentales como nacionales originaron dos reformas a la Constitución del 86, como fueron la de 1905 y 1908. Estas replantearon la necesidad de administrar el territorio nacional. Esto conllevó a unas reformas profundas en la administración político administrativa del país, fragmentándose los grandes departamentos de la Constitución de 1886 y dando vida a nuevos y pequeños departamentos unidos a los territorios nacionales.

Así surgen los departamentos de Nariño, Atlántico, Huila, Valle del Cauca y Norte de Santander. En 1910 se da una mayor autonomía administrativa y es como se consolidan las organizaciones territoriales de las Intendencias y Comisarias.

Con el reordenamiento territorial de Colombia en 1928, quedó configurado lo que hasta hoy se establece como el **territorio colombiano**, con una extensión de 2.129.748 kilómetros cuadrados. La Constitución de 1886, con las reformas constitucionales de 1936, 1945 y 1959, permitió que se hicieran otras modificaciones territoriales desde la organización administrativa para Departamentos, Intendencias y Comisarias.

Colombia, ha propuesto durante su desarrollo histórico como nación, diferentes modelos de lo que puede ser el Estado Unitario, cuyo modelo ha persistido hasta finales del siglo XX. Sin embargo, los diferentes gobiernos de turno durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, no avizoraron una estructura adecuada para un ordenamiento territorial sostenible, con lo cual, el control del mismo permaneció incipiente y débil a lo largo de las décadas. En el año de 1.990 se efectuaron los últimos cambios en la organización territorial interna, paralelamente la política exterior colombiana comenzó a delimitar las fronteras marinas en el Caribe y Atlántico hasta consolidar los límites geográficos de la parte insular. El tamaño del territorio y los desafíos inherentes a su constitución física, social y económica son un tema que debe ser estudiado. Una evaluación del territorio perdido del país, no solo desde su constitución como república, sino desde el inicio de la conquista española, permitirá entender estas tendencias como elementos profundos de la forma en que nos relacionamos con nuestro territorio.

El territorio en la Constitución Política de 1.991

La Carta Magna de 1.991 elevó la categoría de los territorios nacionales al de departamentos con el fin de darle forma unificada al territorio colombiano definiendo 32 entidades y un Distrito especial, para la Capital de la República. Es así como el Departamento se constituye como el modelo ideal de la nueva organización política administrativa que busca fortalecer la acción del Estado en forma integral dentro del territorio, como elemento articulador entre el gobierno central y la municipalidad.

La nueva Constitución del 91, privilegió la necesidad de fortalecer la presencia del Estado a través de un adecuado ordenamiento territorial y, por ello, en una forma metódica, estructuró su contenido constitucional sobre la base de cómo se debe definir el Estado Colombiano, invocando principios fundamentales, así como la definición de territorio, su Marco legal, las atribuciones del poder ejecutivo en este campo, la misión de la fuerza pública, la organización territorial y los respectivos planes nacionales de desarrollo como herramienta primaria para la consecución de los propósitos y objetivos nacionales y cuyo principal articulado lo define, así:

El Título Primero de la Asamblea Nacional Constituyente (1991, p. 1), en su Artículo 1. define a Colombia como Estado social de derecho organizado como Republica unitaria, descentralizada y autónoma en sus entidades territoriales. Luego, al inicio se colocaron los elementos fundamentales que configuran el territorio, que se mantiene unitario pero descentralizado y en donde cada entidad territorial tendrá autonomía.

De su principal articulado se desprenden los conceptos fundamentales, que como ejes articuladores al anhelado Control Territorial, se definen como la estructura básica para desarrollar un adecuado ordenamiento territorial y son: El Territorio, definido por sus límites fronterizos, tanto marítimos como terrestres y cuya modificación es competencia exclusiva del Congreso y ratificados por el Presidente de la República. El marco Legal que en su artículo 150 del numeral 4, define la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fija las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

Por otra parte, la Carta Magna establece un máximo responsable para el manejo del territorio. Enfatiza en el Artículo 188, numeral 4, que el Presidente de la República debe: Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. Misión que se define en los Artículos 216 y 217:

A la fuerza pública, que estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y la Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente 1991, p. 3)

En cuanto a la organización del territorio los artículos 285, 286 y 287 de la CN, determinan su organización y autonomía político-administrativa. El artículo 288, define lo pertinente a la ley orgánica de ordenamiento territorial que establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entida-

des territoriales. Y finalmente el artículo 339 determina lo pertinente al Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Lo anterior demarca la forma unitaria del Estado que a pesar de conservar un modelo centralista, innova en cuanto a generar a nivel departamental una autonomía para la ejecución de sus políticas públicas, apreciándose la influencia de conceptos neoliberales como son la apertura, la flexibilización, ajuste estructural y privatización, conceptos que han inspirado las políticas y legislación de los gobiernos en la administración de los departamentos y por ende, del territorio nacional en los últimos 25 años.

Es importante precisar dentro de la consulta efectuada por Jiménez (2010) que el Instituto Agustín Codazzi (2007), establece que el Ordenamiento Territorial en cuanto política de Estado e instrumento de planificación, permite organizar político-administrativamente la Nación, al proyectarla espacialmente en las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural, y así, garantiza un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente.

La Constitución de 1991 establece un modelo de ordenamiento territorial a desarrollar basado en seis tipos de entidades territoriales: 4 originarias y 2 derivadas (artículos 286, 306, 307, y 321). Entidades territoriales directas; Departamentos, Municipios, Distritos y Territorios Indígenas. Las entidades indirectas son: Las Regiones y Las Provincias.

En igual forma la CN consagra en su artículo 287 que las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y las leyes.

De acuerdo con Jiménez (2007), al final de la última década del siglo XX, se adopta un nuevo modelo: el Estado Regional, que representa un esquema intermedio entre el unitario y el federal. Este modelo exige introducir cambios en la relación del nivel nacional con los niveles territoriales, mediante un proceso de ordenamiento territorial que potencie la descentralización y la autonomía reconocida a las regiones; pero el proceso apenas está enunciado y

poco desarrollado. Dicho modelo ha fijado tres aspectos para definir lo que es el ordenamiento territorial:

- 1) División del Territorio como república propiamente dicha.
- 2) Distribución de competencias y recursos entre la Nación y sus entidades territoriales
- 3) El ordenamiento, la planificación y gestión del espacio territorial organizando las actividades sociales y los usos adecuados del suelo.

Debido a lo inacabado y confuso del modelo territorial, en la actualidad se combinan dinámicas propias del Estado Unitario-centralista con las reivindicaciones regionales; esto genera la yuxtaposición y descoordinación de las políticas sectoriales del nivel nacional con las políticas territoriales de los niveles sub-nacionales. (Jiménez, 2010, p. 10)

El Presidente Cesar Gaviria Trujillo en su gobierno (1990-1994), interpretando el espíritu de la Constitución del 91, orientó sus políticas de estrategia y desarrollo hacia un proceso de descentralización y al fortalecimiento del modelo territorial en Colombia soportadas en la ley 142 de 1994 sobre cobertura total de servicios públicos e implementación de la seguridad social, mediante la ley 100 de 1993. El tema territorial se vio dinamizado bajo una lógica articuladora e integral, dando igual importancia a lo nacional y lo departamental. Los ejes para la ejecución de su propuesta se centraron en la distribución de competencias con el equilibrio ponderado del proceso político-administrativo a nivel departamental y las políticas macroeconómicas del Estado, el tema fiscal de los recursos internos y externos y finalmente, el ajuste institucional.

El avance más significativo durante la vigencia de la actual Constitución Política de 1.991 en materia de reordenamiento territorial, se dio en el segundo período del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), pues se estructuró una visión coherente orientada a fortalecer el Control Territorial del Estado colombiano. Formalmente se dio con la expedición del documento: ***Visión Colombia II Centenario***, bajo el cual se le dio fortaleza, jurídica, fiscal

y administrativa a los departamentos para hacer frente a la globalización, el desarrollo y el impulso regional.

El Control Territorial en las Constituciones de Colombia: una interpretación

Indudablemente, la Constitución Política de 1.886, copió el modelo español impuesto desde la conquista y la colonia. Siguió los límites artificiales que se configuraron para demarcar la organización territorial y las instituciones políticas que las administran, cuyos niveles fueron las provincias y las comarcas. Estas fueron dirigidas desde un modelo de gobierno netamente centralista, regido como un imperio colonialista.

Esta carta magna, le dio identidad al modelo territorial que incluía departamentos, comisarias e intendencias, por encima de la provincia y prácticamente casi durante su vigencia política, este sistema político administrativo acompañó la vida de la república por un largo centenar de años.

La extensión geográfica del territorio, particularmente en los límites fronterizos con Venezuela, Brasil, Perú, fue desconocida e ignorada desde el modelo de gobierno centralista y ello conllevó a pérdidas significativas de territorio. En los diferentes tratados para delimitar la línea fronteriza, nuestro país cedió siempre, reduciendo ostensiblemente la extensión de su territorio. Aunado a lo anterior, hechos como la guerra de los mil días y la separación de Panamá (1903), promovida por los Estados Unidos de Norteamérica, dejó en evidencia la fragilidad de los diferentes gobiernos de turno para fortalecer y sostener un territorio inmensamente rico en toda clase de recursos naturales y de biodiversidad.

La Constitución de 1991 establece en Colombia la discusión sobre el tema del ordenamiento territorial, ya que implicó una ruptura paradigmática y administrativa frente al modelo centralista impuesto por la Constitución de la Regeneración de 1886.

La nueva Constitución Política de 1.991, dentro de su estructura legal y jurídica, recibió el legado de lo correspondiente a 1.886 en cuanto a la concep-

ción unitario-centralista (arts.115 inciso final y 209) en cuanto a términos de descentralización y gestión administrativa. Así mismo, redefinió la importancia del territorio, el Estado y la población, como elementos constitutivos del poder nacional. Sin embargo, y a pesar del espíritu unitario que de ella emana, y de expedirse leyes, normas, planes derivadas de su constitucionalidad, tales como el proyecto de ley sobre la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), cuyo articulado abarca las normas existentes en el ordenamiento constitucional y en su desarrollo legislativo, disposiciones contenidas en varios artículos de la Constitución Política (1,2,7,70,79,80,209,270,287,288,289 y 339), en leyes como la 489 de 1998, la ley 80 de 1993, la ley 136 de 1994, el decreto ley 1333 de 1986, la ley 617 de 2000, entre otros (Ver tabla 4). La LOOT terminó siendo retirada, eliminando un recurso importante para el desarrollo del territorio y por ende de Control Territorial por parte del Estado colombiano.

Tabla 4: Normas que regulan el territorio hasta 2010.

Ley	Objeto
Ley 489 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.
Ley 388 de 1997	Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991. 1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. 2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejer-

	cicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio.
Ley 80 de 1993	Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Se denominan entidades estatales: La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.
Ley 136 de 1994	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
Decreto 2284 de 1994	Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 9 y 11 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Se definen la Región de planificación económica y social y los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social.

Decreto Ley 1333 de 1986	Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.
Ley 152 de 1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 del 94, el Decreto Extraordinario 1222 del 86, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, dictando otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

Fuente: elaboración propia.

Estas normas, entre otras, permitieron cimentar el marco legal del ordenamiento territorial, al definir, cada una de ellas parcialmente, los principios de acción que dieron a las entidades territoriales elementos para superar los vacíos y ambigüedades jurídico-administrativas existentes.

El concepto del ordenamiento territorial, para la organización del Estado, se define como un proceso planificador de alta manufactura constitucional, por ello se ubica dentro del máximo nivel de lo político-administrativo del gobierno central hacia sus entidades sectoriales. Sin embargo, y a pesar del mandato constitucional, los gobiernos posteriores a 1.991, no lograron, hasta el 2011, desarrollar una estructura legal completa y única que estableciera las debidas definiciones y reglamentaciones:

La concepción misma de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se remonta desde la Constitución de 1991, existiendo varios proyectos de LOOT a lo largo de los 20 años que en la Constitución Nacional se estableció el tema. Al no encontrarse regulada esta ley no existe una correlación idónea entre la distribución de estas competencias, siendo visible procesos de plani-

ficación territorial aislados entre los municipios y así mismo entre las regiones del país. (Prieto G. y Luengas P. s.f., p.2)

Para Hernández B. y Martínez P., “el interés por afianzar un modelo integral de ordenamiento territorial consolidó un escenario de debate y controversias académicas y jurídicas, durante más de dos décadas, por cuenta de los intereses políticos y económicos que entrañaba esta problemática en los territorios”. (2015, p.3)

En 2011, el Congreso Nacional emitió la Ley 1454, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones:

La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial. (Congreso de la República, Colombia. 2011, p.1)

Conclusiones

A partir del fin de la década de los años setenta, e inicio de los años 80, la guerra desatada por las agrupaciones guerrilleras en Colombia, adquirió una connotación de carácter nacional, trasladando sus acciones de las zonas rurales a los centros urbanos, caso particular acaecido con el autodenominado movimiento 19 de abril, (M-19), constituyéndose en una clara amenaza para la seguridad e institucionalidad de los gobiernos de la época. Así mismo, a partir de la década de los años 90, el número y el tipo de factores de amenaza aumentaron incluyendo a otros grupos de guerrillas, así como el surgimiento de movimientos de autodefensas, narcotráfico y otras organizaciones armadas al margen de la ley que aunadas a la fragilidad estatal en materia de políticas públicas, y una clara ausencia de gobernabilidad, atenuada por la presencia de una galopante corrupción política y fiscal, y el cogobierno de agrupaciones

guerrilleras en regiones de carácter fronterizo, como las FARC y ELN, conllevaron a la pérdida y control de una gran cantidad de territorio, y a una renuncia tácita al ejercicio del monopolio de las armas por parte del Estado Colombiano en algunos territorios de la geografía nacional.

La Constitución Política de 1886 trazó los límites artificiales que se configuraron desde el modelo de gobierno colonial español para demarcar la organización territorial y las instituciones políticas que las administran, cuyos referentes fueron las provincias y las comarcas. Estas fueron dirigidas desde un modelo de gobierno netamente centralista, regido como un imperio colonialista, cuyo sistema político administrativo acompañó la vida de la república por un largo siglo, bajo el concepto de un modelo territorial que incluía departamentos, comisarias e intendencias, diluyendo el concepto de provincia.

En los diferentes tratados para delimitar la línea fronteriza, nuestro país cedió siempre, reduciendo ostensiblemente la extensión de su territorio. Aunado a lo anterior, hechos como la guerra de los mil días y la separación de Panamá (1903), promovida por los Estados Unidos de Norteamérica, sentenció la fragilidad de los diferentes gobiernos de turno para fortalecer y sostener un territorio inmensamente rico en toda clase de recursos naturales y de biodiversidad.

La nueva Constitución Política de 1991, dentro de su estructura legal y jurídica, recibió el legado de la correspondiente a 1886 en cuanto a la concepción unitario-centralista (arts.115 inciso final y 209) en cuanto a términos de descentralización y gestión administrativa. Así mismo, redefinió la importancia del territorio, el Estado y la población, como elementos constitutivos del poder nacional.

CAPÍTULO 3

La guerra en la era de la información y los conflictos irregulares: consecuencias sobre el Control Territorial

Coronel Alessandro Visacro¹³

Aunque sea irrefutable la subordinación de la guerra a la política, en la estricta formulación de Clausewitz, limitar su entendimiento apenas a esa relación de subordinación oscurece el hecho de que antes de ser un fenómeno político, la guerra también es un fenómeno social. Esa afirmación, aparentemente trivial, nos lleva a la conclusión de que transformaciones en la conducta de la guerra son, antes de todo, correlatos de transformaciones sociales.

En el momento en que la humanidad deja la era industrial para ingresar en la era de la información, pasando por rápidas y profundas alteraciones, se debe intentar entender, de forma objetiva, cómo esos cambios afectan la naturaleza de los conflictos armados e imponen necesariamente una *redefinición* y una *ampliación* de las agendas nacionales de seguridad y defensa. Esa tal vez sea la cuestión central de los esfuerzos de especialistas que intentan delinear el ambiente estratégico futuro, dotando las instituciones militares de capacidades que les permitan, de hecho, expandir su repertorio de misiones para hacer frente a complejas y difusas amenazas.

Por lo tanto, la creencia equivocada de que adecuarse a las exigencias del siglo XXI se limita, solamente, a la adquisición de tecnología moderna, puede frustrar las expectativas de los soldados. Al contrario, es necesario “pensar” en términos de un ambiente político, económico y social significativa

¹³ Coronel del Ejército Brasileño. Actualmente comanda la sección de Planeamiento y Doctrina del Comando de Operaciones del Brasil. Fue responsable por las acciones de prevención y combate al terrorismo durante los Juegos Olímpicos, Rio 2016. Natural de Belo Horizonte (MG), fue declarado aspirante a oficial del arma de infantería el cual curso en 1991 en la Academia Militar de las Águilas Negras. Ejerció las funciones de oficial subalterno en el 29º Batallón de Infantería Blindado (Santa María - RS) y en el 26º Batallón de Infantería Paracaidista (Vila Militar - RJ). Comandó la 3ª Compañía de Fuerzas Especiales (Manaus - AM) y el 1º Batallón de Fuerzas Especiales (Goiânia - GO). Como oficial de Estado Mayor sirvió en el Comando de Operaciones Especiales del Ejército y en el 2º Batallón de Infantería de Fuerza de Paz del 17º contingente brasileño en Haití. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas, es autor de los libros: *Guerra Irregular - terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história* (2009) y *Lawrence da Arábia* (2010), ambos publicados por la Editora Contexto.

mente más compleja. Así, como ya ocurrió en el pasado, la forma tradicional de entender y pensar al respecto de la guerra se volvió incompatible con las nuevas realidades. (Baumann, 1998)

Por otro lado, se debe tener cautela al identificar las nuevas amenazas. Muchos de los desafíos actuales poseen antecedentes remotos. Terrorismo, insurgencia y guerrilla urbana, por ejemplo, no pueden ser vistos como hechos inéditos o fenómenos recientes. De acuerdo con el historiador Robert F. Baumann,

[...] “si consideramos el mundo actual vemos que nada sucede sin precedentes. Conflictos nacionalistas, religiosos y étnicos, realmente no son fenómenos característicos del final del siglo XX. [...] Problemas inherentes a la relación entre transformaciones futuristas y conceptos doctrinarios son bastante similares actualmente con respecto de aquellos de hace un siglo atrás”. (1998, p. 16-18)

Sin embargo, nuevas ideas se chocan con dogmas profundamente arraigados en la ortodoxia del pensamiento castrense conservador, con lo cual, conceptos innovadores se transforman apenas en recurso semántico. Guerra de cuarta generación, combate asimétrico y conflicto persistente, por ejemplo, son lugares comunes en las lecciones de doctrina. Esas expresiones asociadas a otros términos técnicos, enriquecieron el vocabulario de los soldados, dándole una connotación futurista. Mientras tanto, en la mayoría de los Ejércitos del planeta persiste el incondicional apego a preceptos de la era industrial y a la lógica cartesiana y mecanicista que le es propia. Al final, como observó Robert Baumann: “las personas se muestran más receptivas a las nuevas evidencias que se ajustan a puntos de vista aceptados, que a las evidencias que los contradicen” (1998, p. 16). De esta forma, para comprender la guerra en el siglo XXI, es necesario ir más allá de la tecnología e identificar la verdadera profundidad de los cambios promovidos por el advenimiento de la era de la información en todos los aspectos de la vida cotidiana.

Según el Teniente Coronel Carlos Jorge de Oliveira Ribeiro, del Ejército portugués, actualmente, en los países industrializados occidentales está en curso la *Transformación de la Defensa* que tiene como objetivo modificar las actuales fuerzas, con características dominantes de la sociedad industrial, en

fuerzas fundadas en el conocimiento y asentado en sofisticadas plataformas tecnológicas.

[...] La innovación es un aspecto crucial y no se refiere apenas a los aspectos tecnológicos, también a la organización organizacional y conceptual. Las organizaciones deben ser más flexibles, disponiendo de estructuras organizacionales que permeen combinaciones innovadoras de unidades de maniobra, para el cumplimiento de varias misiones, permitiendo así, mayor flexibilidad en el empleo.

[...] Con la progresiva tendencia al aumento de los conflictos asimétricos, es necesario disponer de fuerzas flexibles y ajustables a cualquier tipo de operación. La rapidez de proyección y empleo de la fuerza es fundamental para enfrentar cualquier conflicto lo más rápidamente posible, de modo a limitar sus efectos. (2010, p. s.p.)

No obstante, antes de responder a la cuestión sobre el tipo de fuerza que estará apta para trabar y vencer las guerras de la era de la información, es necesario realizar un exhaustivo análisis del ambiente de conflicto del siglo XXI. Al final, pocos fenómenos son tan recurrentes en la historia militar como ejércitos preparándose para disputar la guerra equivocada.

Los conflictos de la Edad del Acero

La forma como el tema “Defensa” es entendido en Occidente, se encuentra íntimamente asociada, en sus presupuestos básicos, a la concepción westfaliana del Estado Nación y al modelo del orden internacional generado a partir de los tratados de Münster y Osnabrück, firmados después de la Guerra de los Treinta Años (1618 -1648). Ósea, desde la segunda mitad del siglo XVII, el objetivo fundamental de la “defensa” ha sido la preservación del Estado, bien como la consecución de metas políticas, ante *las amenazas provenientes de otros Estados nacionales*. Esa característica fundamental fue acentuada, en los siglos XVIII y XIX, dadas las profundas transformaciones políticas, sociales, económicas, militares y científico-tecnológicas provenientes de la revolución francesa e Industrial.

La Guerra de Crimea (1853 -1856) fue considerada un conflicto proto-industrial por haber incorporado tecnología proveniente de la Revolución

Industrial, como el telégrafo, el ferrocarril, armas estriadas con cargamento por la culata y el registro fotográfico, por ejemplo. Las innovaciones tecnológicas conllevaron una ampliación de la letalidad del campo de batalla, con el incremento del poder de fuego, expansión de la capacidad de concentración de tropas y mayor rapidez en la transmisión de órdenes e informaciones.

De otro lado, la Guerra de Secesión norteamericana (1861 – 1865) es conocida como el primer conflicto de la “edad del acero”, no solo por haber experimentado los efectos de la tecnología sobre la táctica, también por haber llevado al embate una sociedad industrial emergente, representada por la Unión y una sociedad agrario-esclavista, representada por los Estados confederados del sur.

La Guerra de la Triple Alianza (1864 – 1870) fue el primer conflicto suramericano que hizo uso y al mismo tiempo, sintió los efectos de la nueva tecnología. De ese modo, batallas cruentas como la de Balaclava (1854), Gettysburg (1863), y Curupatyty (1866), inauguraron la nueva era al compartir muchas de sus características, sobre todo, la obsolescencia de las formas usuales de enfrentamiento campal.

Durante la Guerra Franco – Prusiana (1870 -1871), la industrialización ya era una realidad evidente. Sin embargo, fue solamente en la primera mitad del siglo XX que los conflictos de la Era Industrial alcanzaron su ápice con las dos guerras mundiales (1914 – 1918 y 1939 -1945).

De un modo general, los conflictos industriales se caracterizan por:

- Escenarios previsibles, elaborados según un número restricto y predefinido de amenazas.
- Protagonismo de actores estatales.
- Confrontación de identidades nacionales, moldados por intereses políticos y económicos.
- Comprensión de la guerra como discurso de la política del Estado-Nación.
- Esfuerzo de guerra dependiente de la conscripción en masa y de la movilización nacional.

- Primacía de las acciones en el campo militar.
- Énfasis en la aplicación del poderío bélico convencional para destruir las Fuerzas Militares del enemigo.
- Simetría en la aplicación del poder de combate, con énfasis en los conflictos regulares.
- Aplicación del poder de combate en toda su plenitud, con pequeña incidencia de restricciones legales sobre las operaciones militares, que resultó en una amplia libertad para el empleo de la máxima fuerza letal.
- Delimitación temporal y geográfica del conflicto armado, con clara definición de la victoria en el campo militar.

Las dos guerras mundiales consagraron el estereotipo de la “guerra industrial” como dogma, tanto para la formulación de políticas de defensa, cuanto para la destinación de fuerzas armadas. Es innegable que, de un modo general, el sentido común, conserva un entendimiento de la guerra limitado, esencialmente, al conflicto inter-estatal, protagonizado por Ejércitos permanentes y orientados a la consecución de objetivos políticos en la estricta acepción de Clausewitz. Es para este tipo de guerra que las fuerzas armadas, en todo el planeta, se han organizado, entrenado y desarrollado sus capacidades.

Aún, las primeras décadas del siglo XXI, imponen una nueva realidad, pues, vivimos en una *era de predominio absoluto de la violencia no estatal*. Un período de la historia en el cual, el pretendido monopolio estatal sobre la aplicación de la fuerza coercitiva, fue definitivamente quebrado. Se trata de una verdadera ruptura paradigmática. De tal suerte que, hasta las más modernas y bien entrenadas unidades de combate se muestran inadecuadas e ineficaces frente al actual ambiente de conflicto.

La constatación de que el *American way of war* – o sea, la creencia occidental en el poder irrestricto de los cañones- no atiende más las demandas de defensa de una nueva era que ha motivado, a lo largo de los últimos años, un profundo debate acerca de la conducción de la guerra (Pinheiro, sf.). En busca de respuestas satisfactorias para “nuevos” desafíos y “nuevas” amenazas, especialistas, en todo el mundo, se han dedicado al estudio prospectivo de los conflictos del siglo XXI, esperando definir sus características fundamentales

y, con eso, orientar adecuadamente la evolución de sus fuerzas armadas hacia un orden pos-industrial.

Muchos escépticos, armados de pensamiento conservador, refutan cabalmente la idea de que sea necesaria una “relectura” de los conflictos armados. Al final, “pequeñas guerras” y actores armados no estatales, como, por ejemplo, bandoleros, salteadores, guerrilleros, insurrectos y terroristas hicieron parte de la historia.

Sin embargo, ¿cómo admitir que la humanidad deja la “Edad del Acero” e ingresa a la “Era de la Información”, pasando, una vez más por profundas transformaciones sociales, políticas, económicas y ambientales, sin reconocer que tal hecho ejerce influencia directa sobre la conducta de la guerra? O, ¿cómo explicar los repetidos fracasos de las más poderosas fuerzas armadas del planeta, inmersas en interminables e inconclusos conflictos irregulares asimétricos?

Aunque no deba ser desconsiderada, la concepción de defensa fundamentada primordialmente en la confrontación ostensiva entre Estados nacionales, posee una aplicación cada vez más restricta. En un artículo titulado *Crises e Conflitos no Século XXI: A Evolução das Forças de Operações Especiais*¹⁴(s.f), el General Álvaro Souza Pinheiro, del Ejército brasileño, asegura que:

El crimen organizado, la migración y el extremismo violento están en alta y se volverán los factores más importantes de desestabilización. Los Estados nacionales constituidos dominan la construcción política, sin embargo, los actores no estatales competirán cada vez más vigorosamente con los Estados nacionales por la influencia sobre las poblaciones. La soberanía permanecerá un concepto válido para la integridad territorial, pero, la soberanía económica, la soberanía de la información y la soberanía cultural serán cada vez más difíciles de proteger. Todo eso será aún más complejo en función del cambio climático, crecimiento de la

¹⁴ *Crisis y conflictos en el siglo XXI: La evolución de las Fuerzas de Operaciones Especiales*. Gn. Pinheiro, Álvaro de Souza (s.f.).

población global, crisis económicas periódicas y principalmente, de la amenaza cada vez más presente de Estados fallidos.

La probabilidad de conflictos de mayor intensidad entre Estados nacionales desarrollados está decreciendo sensiblemente. Aunque se acepte la posibilidad realista de la eclosión de confrontaciones armadas entre actores estatales, lo más probable es que empleen métodos asimétricos de guerra. (Pinheiro, s.f.).

De esa forma, la sociedad viene presentando demandas por seguridad que, a pesar de no ser inéditas en su esencia, son requeridas en un nuevo contexto, sobre todo, en virtud de los daños experimentados. Crímenes transfronterizos, terrorismo doméstico e internacional, flujos migratorios, presión demográfica, urbanización desbordada, fortalecimiento de identidades étnicas y culturales, globalización y cuestiones ambientales son apenas algunos de los componentes de ese intrincado mosaico.

De hecho, el curso de la historia de la humanidad, necesariamente, incluye los conflictos armados en un contexto social, político, geopolítico, económico, ambiental y científico-tecnológico más amplio. Es la conjunción de estos factores la que define la naturaleza de la guerra, y no lo contrario. Aún, el apego incondicional a una visión ortodoxa de los conflictos armados y, por consiguiente, del papel idealizado para las fuerzas armadas en el orden westfaliano, restringe la readecuación de las instituciones militares a la era de la información, obstruyendo el uso coherente y eficaz del poderío bélico convencional.

En realidad, las áreas conflagradas alrededor del mundo han demostrado explícitamente, a lo largo de las últimas décadas, cuan inocuo y anacrónico resulta el uso de la fuerza militar calcado en los preceptos y parámetros de la era industrial. Aun así, estadistas y, sobre todo, soldados, continúan obsesionados con la panacea de la batalla decisiva, como, por ejemplo, Sedan (1870), Tsushima (1905), Tannenberg (1914) Sadowa (1942), Midway (1942), Alamein (1942) o Stalingrado (1943). Tal hecho explica, hasta cierto punto, la incidencia, cada vez mayor, de políticas de Estado inconsistentes, apoyadas en estrategias incoherentes. En este escenario, conviene citar Clausewitz, reiterando la sabia advertencia del oficial prusiano, para quien: “lo

primero, lo más importante, el acto de apreciación más decisivo que un hombre de Estado o un comandante en jefe ejecuta, consiste en la apreciación correcta del tipo de guerra que lleva a efecto, con el fin de no tomarla por aquello que ella no es y no quiere hacer de ella, aquello que la naturaleza de las circunstancias le impide que sea”. (1979, p.447)

De Stalingrado a Fallujah

Los peligros encontrados en las trincheras de las dos guerras mundiales, tal vez fueron substancialmente mayores que los riesgos que los soldados vienen corriendo en los campos de batalla del siglo XXI. Un eventual análisis comparativo del número de bajas sufridas entre combatientes en los conflictos armados de los últimos cien años, ciertamente, corroboraría esa afirmación. Sin embargo, la complejidad que caracteriza el actual ambiente operacional es, indudablemente mayor.

Los ejércitos de la era industrial, como aquellos que promovieron los duelos de artillería y el genocidio de infantes durante la Primera Guerra Mundial, poseían filas constituidas por “ciudadanos soldados” legados de la Revolución Francesa, cuya principal virtud, infelizmente, era la capacidad de “morir por la patria”. La conscripción en masa, muchas veces realizada rápidamente, con la intuición de atender a una movilización nacional o para completar el elevado número de bajas en el *front*, producía una fuerza desprovista de criterio selectivo y sin calificación técnica.

En la Era de la Información, gracias al “efecto CNN”, pequeñas acciones han adquirido repercusión política y divulgación global, y han vuelto obsoleta la rígida compartimentación de los niveles decisorios. Al contrario, lo que hoy, es posible constatar, representa una clara sobre posición, en el tiempo y en el espacio, de los aspectos políticos, estratégicos y tácticos de la lucha, permeando toda la estructura de comando, hasta los menores escalones. Según el General Charles Krulak, del Cuerpo de Fusileros Navales de los Estados Unidos, para dar cuenta de esa realidad, los Ejércitos deben disponer de “cabos estratégicos” (Krulak, 1999). Esto es, soldados capaces de, simultáneamente, aplicar con eficacia y precisión el poder de combate, conquistar el

apoyo de la población, y legitimar el poder central, actuando, no apenas, como plataformas de combate semi-autónomas, más también como sensores de inteligencia y vectores de operaciones psicológicas. Ellos deben ser entrenados y demostrar aptitud para evaluar la situación táctica, decidir con rapidez, y actuar por cuenta propia, explorando con habilidad las efímeras oportunidades que se presenten, tanto en el caótico ambiente físico a su vuelta, cuanto en el espectro informacional de medios globales. Naturalmente, una expectativa de esas proporciones, solo puede ser depositada en Ejércitos que dispongan de núcleos de efectivos profesionales, criteriosamente seleccionados y entrenados.

Aunque los ataques terroristas perpetrados contra los Estados Unidos en el memorable 11 de septiembre de 2001, sean aceptados como un marco histórico, la transición de las guerras industriales para los conflictos de la era de la información no ocurrió de forma repentina. Al contrario, resultó de un proceso gradual, iniciado en los años 1960 y se intensificó en las últimas décadas del siglo XX, gracias, especialmente, al fenómeno de la globalización. Fue debido, menos a la incorporación de “nuevos” elementos a la naturaleza de la guerra, que a una nueva dinámica de interacción de antiguas características. Como ya fue dicho, terrorismo, insurgencias, bandidaje, anarquía, sectarismo fratricida, disputas étnicas y religiosas siempre permearán la historia de la humanidad.

La tabla No. 5 busca destacar, de forma sucinta, las principales diferencias entre los conflictos armados de la era industrial y de la era de la información:

Tabla 5: Los conflictos armados de la era industrial y de la era de la información.

ERA INDUSTRIAL	ERA DE LA INFORMACIÓN
Idea de monopolio estatal sobre la aplicación de la fuerza coercitiva. Número restringido y definido de amenazas.	Quiebra del pretendido monopolio estatal sobre la aplicación de la fuerza coercitiva. Fragmentación de las amenazas, con

Predominio de amenazas estatales. Ocurrencia de escenarios previsibles, elaborados según amenazas permanentes y predefinidas. Planificación militar basada en una amenaza específica.	predominio de amenazas no estatales. Ocurrencia de amenazas híbridas, que combinan capacidades típicas del combate convencional y de la guerra irregular. Ambiente de incertidumbre y configuración difusa. Planificación basada en capacidades.
Confrontación de identidades nacionales, moldado por intereses políticos y económicos.	Confrontación de identidades culturales locales, moldado por aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales.
En términos prácticos, el conflicto armado es visto como recurso de la política del Estado-Nación (Clausewitz). La guerra es entendida como fenómeno político, que combina diplomacia y poderío bélico convencional.	El conflicto armado es visto, simultáneamente, como fenómeno político y social.
Seguridad Nacional: tema esencialmente restricto a la actuación de las fuerzas armadas, formulado según una concepción Estado-céntrica y militarista. Acciones en otros campos del poder nacional son orientadas para la movilización de la estructura militar de guerra. Obedece a una lógica cartesiana, linear y mecanicista.	Seguridad y Defensa: concepto más amplio y complejo, de carácter permanente, que trasciende la esfera militar, caracterizando mayor independencia entre todos los campos del poder nacional para moldar el ambiente, evitando la deflagración o agravamiento de eventuales crisis. Implica acciones de otras agencias de seguridad del Estado. El concepto de Seguridad Humana (presentado por el PNUD en 1994) se contraponen al concepto de Seguridad Na-

	cional. Uso de herramientas de pensamiento complejo (o integrador).
Intensas campañas de propaganda anteceden los conflictos armados y permiten al Estado movilizar la opinión pública interna.	Comunicaciones globales: la pérdida absoluta del control sobre los medios de comunicación de masa y el acceso irrestricto a la información digital limitan la capacidad estatal de moldar la opinión pública y fortalecer la voluntad nacional. Impacto de las redes sociales virtuales de amplitud global.
Fuerzas oponentes (regulares e irregulares) dotadas de estructuras verticalmente jerarquizadas.	Estructuras de redes de amplitud transnacional cubriendo gobiernos legítimos, partidos políticos legalmente reconocidos, ONG's, movimientos sociales, instituciones filantrópicas, compañías militares privadas, fuerzas irregulares, organizaciones terroristas, facciones criminales, etc.
Movilización permanente de fuerzas con pre-posicionamiento de tropas (previa ocupación geográfica).	Proyección de poder: flexibilidad y movilidad permiten rápidos movimientos de fuerza para atender contingencias específicas y situaciones de crisis localizadas.
Ejércitos de conscripción en masa, con baja calificación técnica y bajo criterio selectivo. Filas constituidas por ciudadanos – soldados. Énfasis en la disciplina, en detrimento	Núcleo de efectivos profesionales. Cada soldado opera como una plataforma de combate semi-autónoma. Énfasis en la iniciativa con mayor libertad de acción. Reducción del ciclo decisorio, con dele-

de la iniciativa. Ciclos decisorios excesivamente lentos y burocratizados.	gación de competencia a los escalones subordinados.
Énfasis en la aplicación del poderío bélico convencional para destruir las Fuerzas Militares del enemigo.	Énfasis en la lucha por el apoyo de la población.
Toma de decisiones estructurada en niveles con clara distinción entre componentes políticos, estratégicos y tácticos de lucha.	Charles Krulak: “cabos estratégicos”.
Delimitación geográfica del campo de batalla.	Indefinición del campo de batalla. Ausencia de límites. Transcendencia del campo de operaciones.
Simetría en la aplicación del poder de combate, con énfasis en los conflictos regulares.	Asimetría en la aplicación del poder de combate, con énfasis en los conflictos irregulares.
Predominio de guerras convencionales inter estatales.	Predominio de conflictos irregulares intra-estatales. Amenazas híbridas.
Batallas campales convergiendo para núcleos urbanos.	Batallas preponderantemente urbanas.
Más incidencia de bajas entre los combatientes (hasta la II Guerra Mundial). Giulio Dueth: la destrucción de la voluntad del pueblo como objetivo de las operaciones militares (población civil	Más incidencia de bajas entre los combatientes. Rupert Smith (Libro <i>Guerra en medio del pueblo</i>): la conquista de la voluntad de la población civil como objetivo de

como blanco de guerra).	las operaciones militares.
Evolución secuencial del conflicto. Campaña militar realizada por fases.	Simultaneidad de acciones de naturalezas distintas (amplio espectro): operaciones de combate ofensivas y defensivas, acciones humanitarias, contrainsurgencia, reconstrucción de Estados fallidos, etc.
Delimitación temporal del conflicto armado.	Conflicto permanente o persistente: indefinición de los marcos temporales de inicio y término del conflicto.
Aplicación del poder de combate en toda su plenitud. Pequeña incidencia de restricciones legales sobre las operaciones militares. Amplia libertad para el empleo de la máxima fuerza letal.	Restricciones legales y la presión de la opinión pública imponen la aplicación selectiva y precisa de la capacidad destructiva con mayor control de daños y reducción de los efectos colaterales.
Los combates se realizan en la dimensión física del campo de batalla.	Los combates se realizan en las dimensiones, humana e informacional del ambiente operacional en detrimento de su dimensión física.
Guerra absoluta /batalla decisiva (Clausewitz). La economía de guerra y la movilización nacional agotan los recursos del país. Ofensivas y defensivas en larga escala. Grandes batallas. La definición de la guerra se obtiene, esencialmente en el campo de batalla	Operaciones de amplio espectro: operaciones de combate ofensivas y defensivas limitadas, combinadas con intensas campañas de información, y simultáneas a acciones de asistencia humanitaria; contrainsurgencia y operaciones de estabilidad y apoyo. Amplio empleo de operaciones especiales. La definición de la guerra se obtiene

dado el empleo de fuerzas armadas.	esencialmente, en el ambiente informacional de acuerdo con la percepción de la opinión pública.
Clara definición de la victoria en el campo militar.	Indefinición de la victoria.

Fuente: Elaboración propia

Las exigencias de los complejos escenarios pos-industriales van mucho más allá de la simple aplicación del poderío bélico convencional con el único propósito de superar y destruir las Fuerzas Militares del enemigo. En realidad, la victoria en el campo de batalla en el siglo XXI depende de un amplio espectro de capacidades.

Se observa aún que, la “globalización de la violencia”, presenta nuevos desafíos, exigiendo mayores esfuerzos que aquellos que los estrechos límites del campo militar pueden ofrecer. Además, la tecnología de la comunicación, que permite el fácil establecimiento de conexiones entre redes globales de cooperación, aliada a la búsqueda de formas alternativas de financiamiento, ha aproximado facciones extremistas y organizaciones criminales que mantienen relaciones, sobre todo, con el tráfico internacional de drogas y de armas y al lavado de dinero. Por lo tanto, se hace necesario evaluar nuevamente los preceptos de seguridad y defensa, avanzando más allá de la simple capacitación de fuerzas convencionales para la contrainsurgencia. Un nuevo abordaje debe tener, necesariamente, como punto de partida, la redefinición de las amenazas a la sociedad, incluyendo actores no estatales de actuación doméstica y transnacional.

Es probable que los Ejércitos nacionales continúen siendo fácilmente atraídos a luchar, bajo la ríspida censura de la opinión pública, en conflictos prolongados, en donde una victoria rápida y decisiva no pueda ser obtenida simplemente por la superioridad bélica convencional. Por lo tanto, políticas nacionales de defensa eficaces deben, necesariamente, trascender el ámbito de las acciones militares, anticipándose a las amenazas provenientes de la degradación de ambientes político-sociales perniciosos. Pues, a partir de un

determinado nivel de descomposición del cuadro interno, cualquier esfuerzo militar será inocuo y vacío de significado.

Actuar en ambientes en donde prevalezcan riesgos asimétricos puede ser considerado el gran desafío impuesto a las fuerzas armadas en el siglo XXI. Pero, al contrario de lo que muchos creen, la adquisición de nuevas capacidades para operar en un amplio espectro de conflictos no implica la pérdida o reducción de la eficiencia en las tácticas convencionales de combate terrestre. Las fuerzas armadas no deben jamás descuidar sus “misiones tradicionales”, so pena de volverse débiles e ineficaces, perdiendo su poder disuasorio. Sin embargo, para hacerle frente a las amenazas de este siglo, deben redimensionar su empleo y sus competencias en el más amplio espectro de conflictos. La visión dogmática que estereotipa la guerra, limitándola a ser apenas una confrontación formal entre dos Ejércitos regulares debe, finalmente, ser puesta de lado. Las operaciones de manutención de paz, las acciones humanitarias, las operaciones de estabilidad y apoyo, la guerra contra las drogas y contra el terrorismo corroboran estas afirmaciones.

La Guerra Irregular

Vivimos en una era de predominio absoluto de la violencia armada no estatal. Los focos de pobreza e iniquidad, que subsisten al margen de la economía de mercado, continuarán representando fuentes perenes de inestabilidad. Es así, porque ambientes políticos-sociales perniciosos facilitan el surgimiento de movimientos contestatarios que pueden culminar con el empleo de la violencia armada o simplemente, degenerar en mero bandidismo. De consolidarse las tendencias actuales, los conflictos irregulares serán preponderantes ante las formas tradicionales de beligerancia.

En términos prácticos, una guerra irregular es aquel conflicto conducido por una fuerza que no dispone de organización militar formal y, sobre todo, de legitimidad jurídica o institucional. Ósea, es una guerra trabada por una fuerza no regular. Ese concepto puede parecer excesivamente amplio o vago, pero es, apenas simple.

El carácter informal, dinámico, flexible y mutable del combate irregular ha contrariado el cientificismo académico, frustrando las expectativas de aquellos que buscan, en vano, por patrones doctrinales rígidos, aplicables con la misma cobertura encontrada en la guerra regular. La dificultad en la definición de conceptos didácticos que se encajen integralmente en contextos históricos muy distintos, motivó el surgimiento, a lo largo del tiempo, de una serie de términos y definiciones de uso común, como “pequeña guerra” (*Kleinkrieg*), “guerra de *partisans*”, “guerra no convencional”, “guerra irregular”, y “conflicto de baja intensidad”, para citar apenas algunos ejemplos. Por lo tanto, la redacción de conceptos formales se volvió muy extensa, pero su real utilidad permaneció bastante limitada, pues, la esencia de la guerra irregular se mantuvo inalterada. Con la intuición de darle una connotación actual, la mayoría de los autores han empleado la expresión “*conflicto asimétrico*”, usada por primera vez por Andrew Mack en 1974 en su libro *The concept of power and its use explaining asymmetric conflict*,.

Más tarde en 1990, Friedrich Von Der Heydte lo define así:

[...] La guerra irregular es un fenómeno que manifiesta características diferentes y singulares. En una guerra que aparentemente no es guerra.

[...] Quien busque, en la riqueza de la literatura contemporánea sobre guerra irregular, una definición convincente de la naturaleza de esa forma de conducción de la guerra, va sorprendentemente, a descubrir que la mayoría de los teóricos que discuten sobre guerra irregular, aún nos debe una definición nítida sobre aquello de lo que están hablando.

[...] La guerra irregular es, de cualquier manera, guerra. Es una guerra “real” y no un “substituto de la guerra”, ni “guerras indirectas¹⁵”, tampoco una “operación que se aproxima de la guerra”, “una situación que solo no es una guerra” – o cualquier otra expresión que pudiera usar en una “circunscripción semántica”, de modo a privilegiar la llamada “guerra en gran escala”, por cualquier razón, como

¹⁵ Nota del traductor: Guerras indirectas, aquellas en las cuales dos fuerzas (muchas veces nacionales) se enfrentan a través de fuerzas no estatales. Por ejemplo, en la Guerra Civil Española, Alemanes e Italianos, apoyando a las fuerzas franquistas, enfrentaron a la Unión Soviética que apoyaba las fuerzas revolucionarias españolas. La Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, fue hecha a partir de guerras indirectas.

única “guerra real”, en la cual grandes unidades militares y medios de destrucción manipulados por soldados uniformizados desempeñan el papel decisivo. (1990, Pp. 18, 37, 38).

Los generales se acostumbraron a trabar la guerra según procesos y métodos fundamentados en una lógica cartesiana, siguiendo fórmulas “matemáticas y geométricas” preestablecidas. Líderes rebeldes, guerrilleros y terroristas, no. Las ideas de T.E. Lawrence no dialogan con las de Ferdinand Foch – esa afirmación es respecto, apenas, a los eventos relacionados a la Primera Guerra Mundial. Se trata, en realidad, de una contundente advertencia a estadistas y militares del siglo XXI.

Conviene destacar que ningún gran líder guerrillero del siglo XX fue un soldado profesional. T. E. Lawrence, Michael Collins, Joseph Broz, Mao Tsé Tung, Fidel Castro, Võ Nguyen Giap o Ahmad Massoud, para citar apenas algunos nombres, fueron todos civiles. La resuelta obsesión por los tradicionales patrones doctrinarios y la lógica cartesiana que ha distinguido a los militares, poca o ninguna ayuda tienen en una guerra en donde prevalecen factores de orden político, cultural y psicológico en detrimento del poder relativo de combate de las partes beligerantes. A lo largo de la historia, no fueron pocas las fuerzas convencionales que, mismo con líderes y dotadas de los medios necesarios, fueron impotentes o sufrieron grandes reveses frente a pequeños contingentes guerrilleros o células terroristas – y tal hecho se ha repetido con gran frecuencia en los días actuales.

Para comprender la guerra irregular se debe partir de la premisa de que en ese tipo de beligerancia, no existen reglas. Sin reglas, es más difícil la tarea de delinear un conjunto rígido y definido de principios teóricos que fundamenten su aplicación en circunstancias muy diversas. El vigor de la guerra irregular se encuentra, justamente, en esa importante característica: la ausencia de patrones rígidos que le permite adaptarse a ambientes políticos, sociales y militares diferenciados.

De un modo general, los conceptos disponibles sobre guerra irregular apuntan hacia una forma de beligerancia que trasciende los estrechos límites del campo militar, destacan la actuación de fuerzas predominantemente do-

mésticas y hacen referencia a la guerra de guerrillas, a la subversión, al sabotaje y al terrorismo. Por razones obvias, durante mucho tiempo, las definiciones relativas a la guerra irregular se mantuvieron vinculadas a la idea de “guerra interna”. El mismo Derecho Internacional Humanitario contempla, apenas, los “*conflictos armados internacionales*”. Mientras tanto, el narcoterrorismo y la obstinada militancia de organizaciones *jiihadistas*, que poseen simultáneamente carácter doméstico y transnacional, volvieron imperfecta dicha asociación.

Particularmente, durante la segunda mitad del siglo XX, los conceptos de “guerra interna” y “guerra irregular”, se mantuvieron como correlatos y bajo un enfoque jurídico, dieron origen a tres categorías distintas de conflicto, a saber:

Guerra de independencia. Comúnmente denominada “*guerra de liberación nacional*”. Fenómeno asociado, sobre todo, al desmantelamiento del imperio neocolonial europeo que se siguió a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, en Asia y África. Dentro de este contexto, fuerzas domesticas se dedicaron a la conquista de su autonomía política por medio de la ruptura de los vínculos de subordinación establecidos por una metrópolis extranjera. Dos ejemplos: la violencia deflagrada en Kenia por los *Mau Mau* y la guerra de Independencia de Argel. Gracias a su fuerte tendencia psicológica, grupos étnicos, también, evocan ese tipo de lucha armada cuando reivindican autonomía, nutriendo ambiciones separatistas y nacionalistas, como los *curdos*, por ejemplo.

Guerra civil. Conflicto armado de carácter no internacional que envuelve segmentos distintos de una sociedad conflagrada por razones político-ideológicas, religiosas o étnicas, en donde la descomposición del cuadro interno promueve el avance generalizado de la violencia, fomentando el sectarismo fratricida decurrente de disensos populares. La cruenta disputa por el poder protagonizada por el Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA) y por la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) puede ser citada como ejemplo de esa forma particularmente brutal de guerra irregular.

Guerra de resistencia. Es un tipo de conflicto armado conducido por nacionales contra una fuerza de ocupación extranjera. Tiene por objetivo restablecer las garantías de sobrevivencia de la población, la integridad territorial, la unidad política, la soberanía y/o la independencia, total o parcialmente, comprometidas por la intervención externa. La lucha trabada por el Ejército de la Patria polonés contra la ocupación nazi durante la Segunda Guerra Mundial y la heroica resistencia emprendida por los guerrilleros *mujahidin* en el Valle del Panjshir, en Afganistán, durante la ocupación soviética, ejemplifican ese modelo de guerra irregular. Según Clausewitz, “la Sublevación Nacional o el llamado nacional a las armas puede ser citado como un medio particular de defensa”. (1979, p.447)

Las tensiones políticas que caracterizan el período de la Guerra Fría llevaron a la proposición de un abordaje de la guerra interna según bases ideológicas. Ese enfoque permitió el ordenamiento de los conflictos irregulares en dos clases distintas, a saber:

Guerra revolucionaria. Forma peculiar de lucha armada que comprende las acciones en el campo militar de un fenómeno político-social mucho más amplio, de cuño extremista, destinado a la conquista del poder, a la transformación violenta del orden vigente y a la implementación de un “nuevo” sistema fundado en preceptos ideológicos. En términos prácticos, ese abordaje restringió la comprensión de la guerra irregular, pues forjó una asociación indebida entre combate no convencional y la necesidad de un sistema formal de ideas radicales predefinido. Muchos soldados, equivocadamente, dejan de reconocer la guerra irregular, por la simple inexistencia de una motivación ideológica. Somos obligados a admitir que la guerra irregular surgió mucho antes del advenimiento de cualquier corriente ideológica y, por lo tanto, la ocurrencia de un fenómeno es independiente del otro.

Insurrección. Sublevación popular desprovista de motivación ideológica, fundamentada, apenas, en reivindicaciones políticas, sociales y/o económicas específicas y limitadas, como la concesión de derechos o la restitución de prerrogativas.

Algunos eventos, según su clasificación, no dejan margen a dudas. La lucha guerrillera se depuso a Fulgencio Batista, llevando a Fidel Castro al poder en Habana, fue una revolución, mientras que la revolución campesina protagonizada por los indígenas del movimiento zapatista, en 1994, en Chiapas – México, fue una insurrección. Otros conflictos, sin embargo, exigen un análisis un poco más profundo, por ejemplo:

- La exitosa guerra de resistencia yugoslava, durante la Segunda Guerra Mundial, era entendida por su máximo exponente, Joseph Broz Tito, como una etapa dentro de una dinámica revolucionaria más amplia.
- Las Guerras de Indochina y de Vietnam, hicieron parte de un único proceso histórico que abarcó guerra irregular, guerra de independencia, guerra de resistencia y guerra revolucionaria.
- La violencia deflagrada en Irak pos-Saddan Hussein, comprendió elementos de la insurgencia sunita destituida de poder, de la resistencia local contra la ocupación anglo-americana y la dedicada militancia *jihadista* internacional.

Los intentos de organizar didácticamente los conceptos pertinentes al combate irregular se muestran relevantes, mientras ofrecen una orientación general para su análisis. Aún, como los escenarios políticos, sociales y científico-tecnológicos se encuentran en permanente transformación y por consiguiente, la propia conducta de la guerra irregular, el apego incondicional a definiciones y clasificaciones doctrinales puede llevar a la obsolescencia.

Con el fin de la Guerra Fría, en la década de 1990, la guerra irregular alcanzó un nuevo contexto, en el cual el financiamiento del narcotráfico y la violencia extremista del islamismo político, pasaron a ejercer gran influencia, exigiendo una nueva evaluación de preceptos teóricos utilizados en la formulación de políticas nacionales de defensa. La perspectiva de que organizaciones terroristas tengan acceso a armas de destrucción en masa, por ejemplo, permite la “simbiosis” de fenómenos muy diferentes, localizados, hasta entonces, en extremos opuestos de la ciencia militar, como la guerra nuclear y el combate irregular.

La guerra irregular substituye las tradicionales formas de beligerancia

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, la incidencia de conflictos irregulares ha superado la ocurrencia de guerras convencionales. Una breve mirada sobre las áreas de tensión y las áreas conflagradas alrededor del planeta reforzará la idea de supremacía de las prácticas calificadas como “*irregulares*”, toda vez que grupos insurgentes, organizaciones terroristas y facciones armadas rompieron el pretendido monopolio estatal sobre la guerra, protagonizando los principales conflictos de la actualidad.

La omnipresencia de los medios de comunicación, el asedio de organizaciones humanitarias y la influencia de la opinión pública sobre la toma de decisiones políticas y militares, ha caracterizado un escenario en donde Ejércitos nacionales permanentes, con presupuestos dispendiosos y moderna tecnología, parecen ineficaces y anticuados. Por eso mismo, rebeldes, guerrilleros y terroristas subsisten a pesar de todos los esfuerzos para erradicarlos. En las sombrías selvas de América del Sur, en las magníficas montañas de Asia Central y, sobre todo, en los centros urbanos superpoblados de los países pobres o en desarrollo, el Estado viene deparándose con amenazas difusas y complejas, las cuales no consigue extinguir. Tal como fue dicho anteriormente, la guerra, en la alborada de la era de la información, ha asumido el rostro del combate irregular.

Los conflictos irregulares, con gran frecuencia, se desarrollan sin que sean declarados, reconocidos o siquiera, percibidos. Muchas veces, son ocultos. Pero, son invariablemente incomprensidos por el Estado, incluyendo una parcela considerable de sus fuerzas armadas, y por diferentes segmentos de la sociedad civil.

Si, desde mediados del siglo pasado, la guerra irregular es la forma de conflicto más común y si la tendencia es que continúe, es sorprendente, por lo tanto, que la sociedad se muestre, aún, tan vulnerable a ese tipo de amenaza. La cuestión central reside en el hecho de que, sin conocimiento, es más susceptible, tanto a la propaganda y al proselitismo de facciones extremistas,

cuanto al uso de métodos violentos de coerción e intimidación física y psicológica.

Las prácticas de terrorismo, subversión y guerrilla se difundieron de tal forma, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, que afectaron, directa o indirectamente, en mayor o menor grado, casi la totalidad de las naciones del globo. Al final de la Guerra Fría, se crearon expectativas infundadas de que el sectarismo fratricida alimentado por el radicalismo ideológico que convulsionó el Tercer Mundo, tendría un fin. No demoró mucho tiempo hasta que los atentados terroristas perpetrados contra Estados Unidos en septiembre de 2001 y las subsecuentes campañas militares desencadenadas por la Casa Blanca en Afganistán y en Irak probaran lo contrario, renovando el interés por la guerra irregular y proporcionándole inigualable destaque en la literatura especializada.

Más recientemente, las llamadas “revoluciones de colores” como la Primavera Árabe y la crisis de Ucrania, degeneraron en violencia armada de cuño político, étnico o religioso. En Libia, Siria, a lo largo de los ríos Tigris y Éufrates o en las estepas del río Donetsk, fuerzas irregulares de diferentes matices han asumido un papel destacado en el curso de los acontecimientos. El nombre de organizaciones extremistas como el Partido de Dios libanés, o el nigeriano Boko Haram o el Estado Islámico, por ejemplo, se volvieron lugar común en los noticieros internacionales. La amenaza perenne representada por el terrorismo transnacional paira sobre las naciones europeas, manteniendo las fuerzas de seguridad del Viejo Mundo en permanente Estado de alerta, mientras que atentados con bombas victimizan civiles inocentes en Indonesia- en el extremo oriente.

En toda América Latina, cuadrillas armadas y grupos insurgentes asociados al tráfico internacional de drogas persisten confrontando el poder público con notable éxito. Es posible constatar, aún, la existencia de conflictos que se arrastran de forma inconclusa a lo largo de décadas ininterrumpidamente, desafiando los esfuerzos de llevarlos a su fin, como la cuestión palestina, el conflicto colombiano o la arraigada violencia sectaria que, históricamente, ha flagelado al África subsahariana. Es innegable, por lo tanto, que hoy, en to-

dos los continentes, la guerra irregular constituye la más usual forma de beligerancia. Su incidencia es cada vez mayor, contrastando con la drástica reducción de los conflictos armados inter-estatales conducidos por fuerzas convencionales según los dogmas y preceptos de la era industrial.

La evolución de la guerra irregular desde una perspectiva histórica

Por cierto, el combate irregular, como método primitivo de beligerancia, es la forma más antigua de guerra conocida, pues se estima que las primeras fuerzas armadas combinadas permanentes hayan surgido alrededor de 3.000 A.C., en el Oriente Medio. La práctica guerrera dentro de la colectividad humana, antecede a ese período.

Siendo así, el combate irregular ha estado presente a lo largo de toda la historia de la humanidad. Sin embargo, desde la aparición de la institución militar griega en la antigüedad clásica, las guerras regulares monopolizaron las mentes de soldados y estadistas. Las falanges que marchaban en formación cerrada para un combate campal, directo y decisivo hacen, hoy, parte del enorme legado de la cultura helénica.

Según Mark McNeilly, la esencia de la guerra griega permaneció enraizada en el modo como el occidente ha hecho la guerra, a través de los tiempos, “pasando por las Cruzadas y por la Primera Guerra Mundial, hasta los días actuales” (2003, p.53). Obviamente, la razón de que sea así, reside en el hecho de que la falange griega se volvió invencible. Durante trecientos años, “del 650 al 350 A.C., ningún ejército extranjero, sin importar el grado de su fuerza, pudo enfrentar una falange griega” (McNeilly, 2003, p.56). Desde entonces, toda nación que asciende políticamente o que, simplemente, quiere sobrevivir, busca dotarse de una organización militar tan eficiente como la de los griegos.

Aun así, la guerra irregular nunca dejó de existir. Para algunos pueblos, el éxito de la lucha guerrillera se volvió un marco importante de sus respectivas nacionalidades. La guerra irregular se ha consagrado como una alternativa de lucha para los “débiles”. Ha sido en su esencia, el último recurso con el cual, pueblos oprimidos y minorías desesperadas, pudieron contar para intentar

resistir de alguna forma, a la opresión y muchas veces, a la amenaza del exterminio físico.

A pesar de algunos elementos comunes, perfectamente identificables, la guerra irregular, hasta el final del siglo XIX, era conducida de forma absolutamente empírica, sin metodología, sin sistematización, sin principios o doctrina. Líderes rebeldes o guerrilleros disponían de poco más allá que sus experiencias de lucha. Se valían, exclusivamente, del talento innato, de la nobleza de sus causas, del desespero de sus pueblos, y casi siempre, de la brutalidad de sus enemigos para conseguir la cohesión de sus grupos para llevar su guerra adelante.

En el siglo XX cambió todo eso. La guerra irregular fue dotada de preceptos y de la didáctica teórica que siempre le faltó. De un modo general, eso sucedió debido:

- Al enorme desequilibrio del poderío bélico a la disparidad tecnológica, generados por la Revolución Industrial, entre pueblos “ricos” y “pobres”.
- A la difusión en escala global, de la guerra revolucionaria marxista, en sus diferentes formas (Leninismos, maoísmo, foquismo, etc.).
- Al advenimiento de las operaciones especiales, que, a pesar de contar con remotos antecedentes, se incorporaron de hecho, al repertorio de capacidades de los Ejércitos nacionales permanentes durante la Segunda Guerra Mundial
- Al impase estratégico generado por la corrida atómica, que condujo la confrontación entre las dos superpotencias (Estados Unidos y Unión Soviética) hacia la vía de la guerra indirecta del Tercer Mundo.

Ya con el fin de la Guerra Fría, en la década de 1991, la guerra irregular comenzó a hacer parte de un nuevo contexto, en el cual, el financiamiento del narcotráfico y el extremismo del islamismo político pasaron a ejercer gran influencia.

Pero, para entender las grandes transformaciones que afectaron tanto las guerras convencionales como la guerra irregular y la relación existente entre

ellas, es necesario comprender, de forma sumaria, los profundos cambios que se operaban en el mundo, en el contexto del final del siglo XIX y el inicio del siglo XX.

Al inicio de los años 1960, el Mayor General John Frederick Charles Fuller, uno de los más eminentes pensadores militares del siglo pasado, elaboró un interesante estudio, titulado, *La conducta de la Guerra*, que trata de las consecuencias de la revolución francesa, Industrial y rusa sobre los conflictos armados. Enfatizando el carácter social de la guerra, Fuller analizó cómo las transformaciones políticas, económicas y sociales promovidas por esas tres revoluciones influenciaron, directa o indirectamente, los grandes conflictos del siglo XX. Fuller fue, vehemente en la crítica a estadistas y militares que se equivocaron al interpretar tales alteraciones e hicieron del siglo pasado una desastrosa sucesión de violencia.

La Revolución Francesa de 1789 substituyó los Ejércitos semi-profesionales de los reyes absolutistas, permitiendo el ingreso de la masa de conscriptos en los campos de batalla. Más importante, sin embargo, fue el advenimiento de la democracia moderna y con ella la necesidad de los Estados de legitimar sus acciones por medio del apoyo popular.

Como el “monopolio” del Estado había sido desvirtuado, el ejercicio político se volvió, en tesis, una acción extrema de política externa. De esta forma, para un Estado permitirse la aventura de una empresa bélica, un requisito indispensable era inflamar las pasiones populares, caso contrario, no habría cómo exigir de esa población el enorme sacrificio que le sería impuesto. Así, la opinión pública pasó a tener importancia creciente en el curso de las operaciones militares. Por ese motivo, las guerras del siglo XX fueron invariablemente, precedidas por intensa propaganda y preparación psicológica.

En términos abstractos, democracia representaría menos guerra. Pero una breve mirada a los conflictos ocurridos desde 1789 revela que ese concepto es, mínimamente, dudoso. En realidad, la exacerbación del clamor público,

hábilmente explotada por la propaganda, solo contribuyó a volver la guerra, aún, más brutal.

No sorprende, por lo tanto, que una corriente de pensadores pasara a ver en la voluntad popular un blanco militar legítimo, justificando el ataque a civiles, con el propósito de derrumbarles el ánimo y empujar sus gobiernos a la rendición. Esa concepción alcanzó el ápice en las campañas de bombardeo estratégico, durante la Segunda Guerra Mundial, cuando fueron colocadas en práctica las ideas del italiano Giulio Douhet, y como consecuencia, fueron aniquiladas ciudades enteras, como Dresden en Alemania, o Hirochima y Nagazaki en el Japón. Esto no significa que el ataque a civiles fuera una prerrogativa de las guerras pos-1789 o de Estados democráticos, por el contrario, fue a partir de la Edad contemporánea, inaugurada con la Revolución Francesa, que tal práctica se difundió ampliamente, amparada por el concepto de “guerra total” de Clausewitz.

En cuanto a la Revolución Industrial, no hay duda de que su principal consecuencia sobre la conducta de la guerra fue la implementación tecnológica del campo de batalla, al hacerlo considerablemente más letal. Infelizmente, la táctica no evolucionó de forma tan rápida como los armamentos, los transportes o las comunicaciones. Así, las “hordas de ciudadanos-soldados”, legado de la Revolución Francesa, cuyo principal atributo, era su facultad de “morir por la patria”, disponían de tácticas pre-industriales, obsoletas, en un ambiente, realmente, apto a matarlas con sorprendente pro-eficiencia. Eso puede servir de causa plausible para grandes desastres, como las ofensivas de Flandres, de Verdun o del Some, durante la Primera Guerra Mundial, cuando centenas de miles de vidas humanas fueron cercenadas sin que se alcanzara, de hecho, nada parecido a una victoria militar.

De otro lado, los reflejos de la Revolución Industrial sobre la conducta de la guerra no se limitaron a los avances de la industria bélica. Surgió la necesidad imperativa de garantizar acceso a materias primas industriales y a fuentes de energía, como el petróleo, por ejemplo. Se volvió vital expandir la oferta de mano de obra. Hubo éxodo rural. Las fábricas absorbieron la población campesina y los centros urbanos crecieron, redefiniendo la geografía

del poder político – económico del campo a la ciudad. La producción fabril generó la búsqueda insaciable por nuevos mercados. Modificó los intercambios comerciales entre las naciones. Alteró las relaciones entre trabajo y capital. Substituyó la burguesía mercantil por la burguesía industrial. Promovió el advenimiento del capitalismo industrial de una nueva clase social, el proletariado, así como las ideas socialistas. De ese modo, al imponer transformaciones tan profundas a la sociedad, la Revolución Industrial alteró, por consiguiente, la propia naturaleza de la guerra, sus causas y sus objetivos.

Por su parte, la Revolución Rusa de 1917, proporcionó al socialismo científico de Karl Marx y Friedrich Engels, una primera oportunidad de experiencia concreta. Con la emergencia del Estado Soviético, la guerra amplió su espectro de posibilidades y adquirió un nuevo carácter. El materialismo histórico, expreso en el *Manifiesto Comunista* de 1948, al afirmar que la historia de la humanidad se reducía a la historia de la lucha de clases, proponía, también, una nueva interpretación de la naturaleza de los conflictos militares. Guerra y paz hacían, así, parte de un único y continuo proceso histórico, el de la lucha perenne y voraz entre clases sociales. Para un marxista ortodoxo, la ofensiva de un Ejército en Europa, una paralización obrera en Petrogrado, una huelga estudiantil en París, luchas de independencia en Asia o en África, guerrillas en América latina o un atentado terrorista en Oriente Medio, eran todos componentes de una misma lucha, de una única revolución mundial.

Fue, sobre todo, la adopción de ese concepto como paradigma de la política externa de Moscú y, posteriormente, de Pequín y Habana, que generó las condiciones necesarias para que la guerra irregular adquiriera la sistematización de la metodología que siempre le faltaron.

Cuando, en 1872, la obra de Marx llegó a Rusia, encontró una generación de revolucionarios profesionales, con larga experiencia subversiva y efectivamente empeñada en dar fin a los trescientos años de la dinastía Romanov. No hay duda acerca del inigualable éxito que *El Capital* obtuvo en la tierra de los Zares, aun así, el modelo del revolucionario ruso fue construido por la propia *intelligencia* local.

Pensadores como Cheryshevsk (*Que hacer*- 1862), Sergei Nechaev (*Manual del Revolucionario*- 1869), Mikhail Bakunin, fundador del anarquismo ruso, y Petr Tkachev, considerado el gran teórico de la revolución, están entre los intelectuales que idealizaron el “super hombre” revolucionario – estoico, abnegado, cuya devoción exclusiva e integral a la causa del “pueblo” le aseguraban el “poder para transformar el mundo”.

Era, exactamente ese, el perfil de Vladimir Ilych Ulianov, que, al contrario de los que muchos creen, solo se convirtió al marxismo en la década de 1880. Atento lector de Clausewitz, ambicioso, cruel y dotado de una fe inquebrantable en sí mismo, y en su causa, Lenin, fue capaz de anticiparse al curso caótico que la Revolución Rusa había seguido y a diferencia de otros protagonistas, actuó oportunamente y con iniciativa. Con el mérito de evaluar correctamente el escenario político-social en el cual estaba inmerso y los actores que de él hacían parte, lideró los comunistas en el golpe de octubre de 1917. Amparándose en las ideas de retirar a Rusia de la Primera Guerra Mundial, “*pan, tierra y paz*”, y “*todo poder a los soviets*”, Lenin derrumbó el gobierno de Alexander Kerenski y, progresivamente, alejó mencheviques y socialistas revolucionarios del poder.

En 1918, después de la toma del poder por los bolcheviques, hizo eclosión la violenta guerra civil entre reaccionarios conservadores y revolucionarios socialistas. Con la actividad productiva totalmente desorganizada por la Primera Guerra Mundial, por la revolución, por la planificación económica idealizada por los comunistas, por la guerra civil, el frágil Estado soviético hacía inmerso en el caos y bajo perspectivas no muy favorables. Para consolidar su conquista de octubre, en medio de hercúleos desafíos, Lenin, en el ámbito interno, deflagró el “terror rojo” e impuso el “comunismo de guerra”, que fue, posteriormente, substituido por la famosa “Nueva Política Económica” (NEP)- aprobada en marzo de 1921, durante el X Congreso del Partido Comunista.

En aquel momento, los frentes externos soviéticos se mostraban tan críticos con el degradado escenario interno. Polonia avanzaba por el oeste, la Finlandia era una amenaza perenne al flanco norte en la oriental Siberia, in-

gleses, franceses, norte-americanos y japoneses, ensayaban una alianza con el comandante blanco, Almirante Kolchak. Era absolutamente necesario, exportar la revolución. Con ese propósito explícito, en 1919, Lenin fundó en Moscú, la tercera Internacional o Internacional Comunista.

Por lo tanto, el *Kominter*, como quedó más conocido, surgió no solo del dogmatismo marxista acerca del carácter universal de la causa proletaria, sino también de la necesidad concreta de salvar la Revolución Rusa de las amenazas externas, llegando a ser así, la primera organización terrorista-subversiva internacional. A pesar de que nunca promovió una sola revolución victoriosa, el Kominter, exportó y difundió métodos, conceptos y procedimientos de subversión, sabotaje, terrorismo y espionaje para todo el mundo.

El núcleo del Kominter era el servicio de Relaciones Internacionales (Otdel Mezhdunarodnykh Suyazey - OMS), que mantenía estrechos vínculos con la inteligencia militar del Ejército Rojo y con la OGPU – la policía secreta precursora de la KGB (Komitetyet Gosudarstvennoy Bezopasnosty, Comité de Seguridad del Estado). El OMS era responsable por financiar y controlar, con recursos provenientes del gobierno soviético, los partidos políticos afiliados a la tercera Internacional: falsificar pasaportes; planear y operando con seguridad rutas internacionales de viaje; cifrar y descifrar mensajes sigilosos; estructurar y controlar una vasta red de agentes, aparatos e informantes. Además, supervisar operaciones clandestinas, incluyendo operaciones de inteligencia.

A partir de 1926, el OMS mantuvo tres escuelas, que admitían, luego de una criteriosa selección, militantes comunistas de todo el mundo: la Escuela Lenin, famoso centro de formación de líderes y dirigentes políticos, cuyo currículo incluía el estudio de filosofía, historia, economía, política y entrenamiento militar; una escuela de comunicaciones y una “escuela especial”, responsable por cursos de espionaje, terrorismo, técnicas de falsificación y sabotaje.

Así, los comunistas se transformaron en “técnicos de la revolución”. De acuerdo con el periodista William Waack, *ese club de revolucionarios profe-*

sionales, los hombres del Kominter, tenía poderes prácticamente irrestrictos de intervención en los diversos partidos comunistas [de todo el mundo] e instrucciones muy precisas sobre como llevar adelante las planeadas acciones revolucionarias". 12

En la década de 1920, la Tercera Internacional apoyó los partidos comunistas europeos en la implementación de sus respectivas organizaciones clandestinas. Esos partidos pasaron a contar con un segmento armado (militar), otro de inteligencia y aún con los llamados grupos "T" (terrorismo). Años más tarde, esa estructura, aliada a la experiencia adquirida en la militancia subversiva, permitiría a los comunistas europeos colocarse en la vanguardia en la militancia armada contra la ocupación nazi, durante la Segunda Guerra Mundial.

A lo largo de su existencia, de 1919 a 1943, cuando fue extinguido por determinación de Stalin, el Kominter fomentó y dirigió movimientos sediciosos en China, en Europa, especialmente en Alemania, y en América del Sur, además de desempeñar un importante papel en la Guerra Civil Española (1936- 1939). Invariablemente, el Kominter fracasó.

Las causas de ese resultado están relacionadas con el obtuso universalismo que advocaba un único modelo revolucionario, aplicable a todo y cualquier país, independientemente de sus peculiaridades históricas, culturales, políticas y económicas. En ese punto, el equívoco de la organización era tal, que la inducía a cometer el error decisivo de atribuir a los partidos comunistas locales un papel secundario en la planificación específica de cada revolución. Aun así, el Kominter fue capaz de contribuir para la sistematización y para la difusión global de los fundamentos y de la metodología de una forma bien peculiar de combate subterráneo. La guerra irregular adquirió con eso, nuevas perspectivas.

En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, Inglaterra y Estados Unidos crearon agencias con vocación para la guerra irregular, fomentando y patrocinando movimientos de resistencia en la Europa ocupada.

El primer ministro británico, Winston Churchill, determinó la creación de un órgano específico, que nació de la fusión de la sección de sabotajes de la agencia de inteligencia MI6, de uno de los departamentos de propaganda del Ministerio de las Relaciones Exteriores y del ramo de investigaciones del Ministerio de la Guerra. Ese organismo, cuyo primer jefe fue Gladwyn Jebb, recibió la denominación de Ejecutiva de Operaciones Especiales (Special Operations Executive – SOE). Inspirados por los buenos resultados obtenidos por sus aliados británicos en el combate subterráneo, los Estados Unidos crearon el Escritorio de Servicios Estratégicos (Office of Strategic Services – OSS). Juntas la SOE y la OSS reclutaron, entrenaron e infiltraron agentes en la Europa Ocupada. Sus tareas básicas consistían en organizar, instruir, coordinar y suplir grupos de resistencia, con énfasis en las prácticas de guerrilla, que podrían comprometer las comunicaciones enemigas y diversos otros recursos empeñados en el esfuerzo de guerra.

En el repertorio de misiones de los agentes que se lanzaban de paracaídas o se infiltraban por submarinos constaban asesinatos, sabotajes, secuestros y operaciones de información. SOE u OSS fueron responsables por el envío de toneladas de armas, munición, explosivos, comida, remedios, equipamientos de radio transmisión y toda suerte de provisiones para fuerzas irregulares en Europa y Asia.

Fue así posible, complementar, ampliar y apoyar operaciones militares convencionales por medio de acciones coordinadas en los dos espectros del conflicto. No se trató de un hecho totalmente inédito. Los ingleses ya habían apoyado la resistencia española contra la ocupación napoleónica, coordinando las operaciones del Duque Wellington con intensa actividad guerrillera local, así como patrocinaron la revuelta árabe durante la Primera Guerra Mundial. Por su parte, los alemanes no solo se comprometieron en suplir de armas y municiones al levante nacionalista de Dublín en Irlanda en 1916, como también, viabilizaron el retorno de Lenin a Rusia en 1917. De otro lado, la guerra de 1939 – 1945, se distinguió en ese aspecto, de los conflictos que la precedieron por el grado de especialización que tales prácticas alcanzaron.

Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial fue, esencialmente, una confrontación de grandes fuerzas armadas llevado al extremo – el lamentable ápice de la guerra total de Clausewitz. No hay duda de que la participación de fuerzas irregulares, por más meritoria que haya sido, desempeñó un papel, apenas, secundario. No obstante, en el próximo conflicto mundial ya no sería así.

El mundo pos-guerra se vio dividido al medio, como dijo Churchill al parafrasear a Joseph Goebbels, por una “cortina de hierro” que cayó sobre Europa. El Ejército Rojo, había expandido el Imperio Soviético desde el mar de Okhotsk, en el extremo oriente, hasta el Río Elba, en Alemania. La destrucción causada por la guerra generó un ambiente bastante permeable a las ideas revolucionarias marxistas. Poco a poco, Estados Unidos e Inglaterra se convencieron de que solamente, habían cambiado un dictador por otro – Hitler por Stalin. Parecía que el curso de la historia, finalmente, impulsaría el comunismo y el capitalismo para su choque final.

Mientras tanto, la evolución tecnológica de los medios de apoyo de fuego, esto es, de los diferentes sistemas de armas, que culminó con el desarrollo de artefactos atómicos de destrucción en masa, generó un impase. Con mucha propiedad, Fuller comparó la Europa de la era nuclear a la llamada “tierra de nadie” de la primera Guerra Mundial – el dedazo de tierra, revuelto por granadas de artillería, que separaba dos trincheras enemigas y que representaba la muerte para quién se aventurara a atravesarlo. De un lado, las fuerzas de la organización del Atlántico Norte (OTAN), del otro, todo el poderío militar del Pacto de Varsovia.

A este respecto, Fuller afirma que “llegamos, de ese modo a un impase que ambos temen romper y que, con recelo de que el otro pueda hacerlo, lleva los dos antagonistas a multiplicar frenéticamente sus armas” (1966, p. 306). Fue así que ese impase condujo, naturalmente a la “Tercera Guerra Mundial”, es decir, a la vía indirecta del tercer mundo.

Liddell Hart, el emérito capitán inglés, en el prefacio de su libro *Estrategia*, aborda las cuestiones de la emergencia de la bomba atómica, de la corri-

da armamentista que de allí se originó y de sus consecuencias sobre la conducta de la guerra:

Estamos, cada vez más, en dependencia de “armas convencionales” para la “contención” de la amenaza. Esto, mientras tanto, no significa que debemos volver a los métodos convencionales; debe antes servir de incentivo al desarrollo de nuevos métodos.

Penetramos en una nueva era de estrategia que es bastante diferente de aquella de los defensores del poder atómico aéreo – los “revolucionarios de la era pasada. La estrategia que viene siendo actualmente desarrollada por nuestros oponentes [los soviéticos] es inspirada por la doble idea de evitar y anular el poderío aéreo de las armas de bombardeo, hemos auxiliado el progreso de esa nueva estrategia del tipo guerrilla. (Liddell, 1996, p.7)

Muchos teóricos admitían que la energía nuclear llevó el poder de destrucción a su ápice y que, a partir de aquel momento motivaría un retroceso, un retorno a las formas clásicas de guerra. Sin embargo, ese retroceso fue de hecho, mucho más allá de las tradicionales formas de combate. Durante el período de polarización político – ideológico de la Guerra Fría, la humanidad retornó a las formas primitivas de beligerancia. Asistimos al paradójico uso de estacas de bambú infectadas por heces humanas, en una era en que misiles balísticos intercontinentales podrían destruir el planeta. En su obra *La Guerra Irregular Moderna*, Von Der Heydt, citado por Visacro, concluye: “Como la guerra con armas nucleares es impensable, la humanidad transfirió sus conflictos armados, en el sentido literal de esas palabras, para cavernas y selvas”. (1972, p. 97)

El profesor alemán observó, que “la guerra irregular está progresivamente tomando el lugar de la guerra convencional de gran escala”. (Heydt, 1972, 36).

Así, el equilibrio de los arsenales termonucleares norteamericano y soviético, la amplia difusión de la teoría de la guerra revolucionaria marxista y la decadencia del imperio neocolonial europeo agitaron el tercer Mundo en un número sin fin de conflictos de baja intensidad. A pesar de la gran incidencia

de guerras convencionales localizadas, a partir de la segunda mitad del siglo XX, no hay dudas acerca del predominio de la guerra irregular. En 1980, otro general inglés, Richard Clutterbuck, autor de *Guerrilleros y terroristas*, afirmaba: “Las guerrillas y el terrorismo, rural o urbano, nacional o internacional, son, indudablemente, las formas más importantes de conflicto en nuestros días” (1980, p. 18). Y, correctamente, concluía que la guerra irregular continuaría siendo la forma de conflicto más común. (Clutterbuck, 1980)

Las guerrillas en América latina; guerras de independencia en el África; revoluciones en el Asia; luchas nacionalistas en Irlanda, en España o en el Medio Oriente; la radicalización del movimiento estudiantil, que sirvió de nacimiento para el euro-terrorismo, así mismo, cualquier otra forma de antagonismo eran, invariablemente, atraídos, en el contexto de la Guerra Fría, para uno de los extremos de la polarización político-ideológica de aquella época. Fue, entonces, evidente para las dos super-potencias, Estados Unidos y Unión Soviética, que apoyar o patrocinar fuerzas irregulares locales, más allá de no implicar el desprestigio frente a la opinión pública interna e internacional, eran bastante menos onerosos, menos peligroso y políticamente menos desgastante que asumir directamente, por medio de intervenciones militares, en las “guerras de los otros”.

Naturalmente, en ese escenario global de intensa actividad, la guerra irregular fue, paulatinamente, transformada y perfeccionada. La larga trayectoria del Ejército Republicano irlandés, la lucha nacionalista palestina y, sobre todo, el éxito y la exportación de las revoluciones de Mao, en la China en 1949 y de Castro en Cuba diez años después, contribuyeron en mucho para expandir la doctrina de la guerra irregular.

Sin embargo, cuando la Guerra Fría, aún caminaba hacia su finalización, importantes acontecimientos, en el Medio oriente, ya señalaban hacia una futura alteración del contexto ideológico y geopolítico. La Revolución Iraniana de 1979, que instituyó un Estado fundamentalista islámico, y la tenaz resistencia afgana contra la ocupación soviética, que fue incorrecta y exclusivamente evaluada desde la óptica simplista de la Guerra Fría, en realidad,

poseerían, ambas, implicaciones mucho más profundas y duraderas, particularmente, en el mundo musulmán.

Finalmente, después de casi medio siglo de Guerra Fría y para la completa perplejidad de muchos entre los años 1989 y 1991, el Imperio Soviético se desmontó. De aquel largo conflicto, en el cual se consagraron indudablemente vencedores, los Estados Unidos emergieron como potencia económica y militar hegemónica. Se dio inicio a un controvertido proceso de recomposición del orden mundial y de redefinición del poder global. En ese momento se dio la primera gran intervención militar norteamericana en el Oriente Medio.

En agosto de 1990, el dictador iraquí Saddam Husein determinó que sus fuerzas invadieran Kuwait, hiriendo la Doctrina Carter, según la cual “cualquier intento por parte de cualquier fuerza externa para controlar la región del Golfo Pérsico sería vista como una amenaza a los intereses vitales de los Estados Unidos de América y que sería repelida con todos los medios necesarios, incluyendo la fuerza de las armas”. (Shubert, 1988. p. 98)

Al obtener el respaldo de las naciones Unidas y en coherencia con su condición de potencia naval, los Estados Unidos lideraron una coalición internacional de casi cuarenta países, que expulsó los iraquianos del pequeño Kuwait y normalizó el abastecimiento mundial de petróleo, haciendo que el precio del barril retornara a niveles equivalentes a aquellos anteriores a la agresión iraquiana.

Las tropas de Saddam Hussein contaban con un liderazgo frágil, poca motivación y entrenamiento deficiente – todo aquello que más importaba a las fuerzas armadas. Aun así, poseían un considerable poder relativo de combate, gracias, sobre todo a la gran disponibilidad de material bélico, incluyendo artillería y carros de combate. Sin embargo, ante el poderío norteamericano, nada significaron. Saddam Hussein sufrió una derrota aplastante. Pero, es un engaño suponer que el fracaso iraquí de 1991, en la guerra aérea o en el desierto, fue debido, más a su propia inepticia que a la potencia militar de los Estados Unidos.

Observando ese conflicto, Bevin Alexander, concluyó que los Estados Unidos disponían de fuerzas armadas tan poderosas y eficientes que se volvieron, virtualmente, invencibles en un campo de batalla convencional y que, solamente, podrían ser vencidos por medio de la guerra irregular. Esa fue la síntesis de su libro que, sugestivamente, tituló, *El Futuro de la Guerra*. (Bevin, 1999)

Dos coroneles de la Fuerza Aérea de China llegaron a conclusiones bastante semejantes. Para Qiao Liang y Wang Xiangsui la “Tempestad del desierto” (nombre de la campaña de 1991), era un marco importante en la historia militar. Autores de un libro titulado *Unrestricted Wardafare*, presentaron su obra en el 8° aniversario de la Guerra del Golfo, el 17 de enero de 1999 y fue publicada por el propio Ejército popular de China. Según los dos oficiales:

[...] la guerra como nosotros la conocíamos, descrita en términos gloriosos y dominantes, hasta la conclusión del reciente conflicto, marcando un ápice en la Historia Militar, dejó de ser considerada uno de los más importantes eventos en el escenario mundial, y pasó a tener, la importancia de un actor secundario.

[...] La cuestión es que las fuerzas multinacionales lideradas por Estados Unidos, operando en la región desértica de Kuwait, marcaron el fin de un período, inaugurando así una nueva era.

Todo eso aún es indeterminado. La única conclusión cierta es la de que, a partir de ahora, la guerra no será más como siempre fue.

[...] la guerra, que se sometió a los cambios de la moderna tecnología y del sistema de mercado, será desencadenada de formas aún más atípicas. En otras palabras, mientras presenciamos una relativa reducción en la violencia militar, estamos dejando en evidencia, definitivamente, un aumento de la violencia política, económica y tecnológica. Liang, Q & Xiangsui, W., 1999, p.(s.p.)

A pesar de la victoria en Kuwait, los militares norteamericanos admitían que sus fuerzas armadas necesitaban sufrir reformulaciones. La Guerra del Golfo fue conducida según la doctrina de “batalla aire – tierra”, concebida para superar las fuerzas del Pacto de Varsovia, en el teatro de guerra europeo. Con esa hipótesis, las fuerzas norteamericanas dispondrían de unidades pre-

posicionadas, de la infraestructura de Europa Occidental: puertos, aeropuertos, depósitos, almacenes, hospitales, extensa red ferroviaria, bases militares, etc. La campaña de 1991 dejó en evidencia que, en el mundo pos-Guerra Fría, los Estados Unidos deberían estar aptos a desdoblar, con rapidez, tropas en cualquier parte del planeta, proyectando fuerza a partir de su propio territorio.

Lo fundamental del problema residía en el hecho de que el Ejército de los Estados Unidos poseía, básicamente, dos tipos de unidades:

- Las livianas, capaces de desplegarse con la rapidez deseada, sin embargo, dotadas de un poder relativo de combate, tal, que las impedía de conducir operaciones independientes.
- Las pesadas, cuyo gran poder relativo de combate les aseguraba la capacidad de operar de forma aislada.

Sin embargo, partiendo de América del Norte, consumían tiempo excesivo para estar listas en una lejana zona de guerra. Era necesario, por lo tanto, organizar unidades de fuerzas combinadas “medias” –rápidas lo bastante para atender cualquier contingencia y suficientemente fuertes como para enfrentar solas cualquier tipo de enemigo. A partir de entonces, se inician los estudios con el objetivo de implementar esa nueva estructura operacional. Aunque, una serie de acontecimientos, transcurridos en un espacio de tiempos relativamente cortos y aparentemente aislados, sugería que algo estaba cambiando en el modo según el cual los “enemigos de América” luchaban.

El día 21 de diciembre de 1988, el Boeing 747 de Pan Am que realizaba el vuelo 103, de Londres a Detroit, con escala en Nueva York, explotó sobre la localidad escocesa de Lockerbie, matando todas las 295 personas a bordo, la mayoría norteamericanos y victimizando aún, a 11 civiles en tierra. Las investigaciones concluyeron que se trataba de un atentado terrorista y apuntaron la participación de Libia. Un sospechoso relacionado con el servicio de inteligencia de Gaddafi, Abdel Baret al-Megrahi, fue preso y condenado. A pesar de continuar negando su complicidad con los hechos, el gobierno libio consintió en pagar indemnización a las familias de las víctimas.

En un viernes, 26 de febrero de 1993, quinientos kilos de explosivo case-ro, colocados en una furgoneta, estacionada en uno de los garajes del World Trade Center, en Nueva York, explotaron, hiriendo casi cien personas y matando a otras seis. El atentado fue adjudicado a Ramsi Yousef, militante islamita que recibió entrenamiento militar en uno de los campos de la red Al Qaeda en Afganistán. El terrorismo internacional, finalmente había alcanzado suelo norteamericano.

El día 3 de octubre del mismo año, en la capital de Somalia, Mogadiscio, guerrilleros urbanos de un clan tribal, conocido como Habr Gidr, que se oponían por motivos políticos, a la ayuda humanitaria ofrecida por las Naciones Unidas a las víctimas del hambre en el país (Unosom), infringieron un duro revés a una fuerza – tarea de operaciones especiales norteamericana, empeñada en capturar al líder miliciano Mohamed Farrah Aidid. Las imágenes difundidas por los medios de comunicación, en todo el mundo, de cuerpos de militares norteamericanos mutilados, arrastrados por las calles de la ciudad y cercados por una multitud furiosa de civiles, llevaron a la administración Clinton a retirar sus tropas del paupérrimo país africano y a la renuncia del Secretario de Defensa. El periodista Merk Bowden afirmó, con mucha propiedad:

que el episodio “cerró un corto período estimulante de inocencia Pos-Guerra Fría, una época en que los Estados Unidos y sus aliados creían que podían barrer del planeta dictadores corruptos y violencia tribal con la misma facilidad y relativa ausencia de derramamiento de sangre con que Saddam Hussein fue barrido de Kuwait. (Bowden, 2001, p. 406).

A pesar de la excelencia de la fuerte tarea empeñada en capturar Aidid, la operación Restore Hope terminó en un fiasco político.

El 25 de 1996, un camión cargado de explosivos atacó el alojamiento de la 4404ª Escuadrilla de Socorro Aéreo de Estados Unidos, instalado en las torres Khobar, en Dhaaran, en Arabia Saudita. Diecinueve soldados murieron y casi cuatrocientas personas quedaron heridas. El día 12 de octubre del mismo año, Osama Bin Laden tuvo la osadía de proclamar una *jihad* contra los Estados Unidos. Lo que para muchos no pasaba del devaneo de un luná-

tico, se trataba en realidad, de una declaración formal de guerra. En 1998, las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania fueron blancos de atentados con bombas, que dejaron un saldo de 301 muertos. Nuevamente, la acción fue atribuida a la organización de Bin Laden.

El 12 de octubre del año 2000, el *Destroyer USS Cole*, atracado en el golfo de Aden, en Yemen, fue blanco de un atentado que provocó una enorme incisión en el casco de la nave. Diecisiete marineros murieron y treinta y nueve resultaron heridos- bajas que difícilmente cualquier otra escuadra del mundo conseguiría infringir a la marina norteamericana.

En retrospectiva, todos esos acontecimientos pueden ser vistos como indicios de una nueva amenaza que se delineaba. Sin embargo, nadie podría imaginar la dimensión que tomaría o cuan vulnerables a ella serían los Estados Unidos. Fue entonces, cuando el mundo asistió incrédulo a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

En aquella mañana, dos aeronaves comerciales, un Boeing 767 de la American Airlines y un Boeing 757 de la United Airlines, que realizaban vuelos domésticos, fueron secuestrados por terroristas musulmanes y utilizadas como “misiles” en un ataque suicida a las torres gemelas del World Trade Center. Momentos después de las dos colisiones, ambas torres se derrumbaron. 2.838 personas murieron. Simultáneamente, en Washington, otro avión, un Boeing 737 de la American Airlines, acertaba el edificio del Pentágono, centro de operaciones del Departamento de Defensa Americano, con resultado de 189 víctimas fatales. En Pensilvania, una cuarta aeronave secuestrada, otro Boeing 757 de la United Airlines, cayó sin acertar su blanco, probablemente la Casa Blanca o el Capitolio. Murieron las 44 personas que se encontraban a bordo.

Para obtener un parámetro, o al menos, una simple referencia, con la cual evaluar las dimensiones de los atentados del día 11 de septiembre, basta compararlos al ataque japonés a la base aeronaval de Pearl Harbor en Hawái durante la Segunda Guerra Mundial. Muchos críticos consideran esa comparación inadecuada, acusándola de tener un cuño maniqueísta. Sin embargo,

no encontramos elementos que nos permitan creer que tal comparación sea impropia. El hecho es que, ella, nos permite confrontar un ataque convencional con un ataque irregular

La agresión perpetrada el domingo 7 de diciembre de 1941, por no haber sido precedida de una declaración formal de guerra, fue considerada un acto “infame”, que provocó fuerte conmoción popular. Al día siguiente a la incursión japonesa, “los periódicos de todo el país publicaron los detalles del devastador ataque japonés. Luego después del mediodía, se realizó una sesión conjunta en el Capitolio de Washington. Las galerías, colmadas de público, aguardaban con ansiedad el resultado de la reunión [...] docenas de miles de hombre solicitaron voluntariamente su incorporación a las filas de las Fuerzas Armadas”. (Codex, 1966, p. 213)

La movilización de la opinión pública norteamericana, dio al presidente Roosevelt el pretexto, que tanto esperaba, para entrar en la guerra contra el Eje. (Alemania, Japón e Italia)

El ataque japonés fue dirigido contra un blanco militar legítimo – la escuadra norteamericana del Océano Pacífico. A pesar de la gran victoria, el éxito no fue completo, pues buena parte de la flota americana no estaba en la isla, incluyendo los acorazados más importantes, es decir, sus tres portaaviones. En cambio, los atentados del 11 de septiembre fueron perpetrados contra blancos psicológicos. El World Trade Center simbolizaba tanto el vigor del capital americano globalizado, cuanto el poder económico. Por su parte, el Pentágono poseía un apelo psicológico mucho mayor de lo que un mero objetivo militar que se busca acertar al tercer un cuartel general. El tercer blanco terrorista no fue alcanzado.

En Pearl Harbor, las bajas del personal militar de los Estados Unidos fueron 3.303 muertos y 1.272 heridos. Los atentados del 11 de septiembre mataron 3.071 personas, la mayor parte de ellas constituidas por civiles inocentes, deliberadamente transformados en blancos.

Para llevar a cabo su osado ataque, los japoneses fueron obligados a navegar 5.6 mil kilómetros sin ser detectados, con una escuadra compuesta por 31

unidades de guerra, incluyendo seis porta-aviones, dos acorazados y tres cruceros. El complejo aeronaval de los Estados Unidos fue atacado por 354 aeronaves, siendo 183 empleadas luego en el primer ataque. Los medios utilizados por los terroristas el 11 de septiembre fueron apenas cuatro aeronaves comerciales norteamericanas secuestradas por unos pocos militantes fundamentalistas, 19 en total. Si, en 1941, la porción de territorio norteamericano que fue blanco de la incursión enemiga fue un archipiélago en el océano pacífico, casi seis décadas después, en 2001, el ataque fue perpetrado directamente contra las ciudades de Washington y Nueva York.

Como en todo acto terrorista, la difusión por los medios de comunicación, fue esencial para el éxito alcanzado por los militantes de Al Qaeda. La naturaleza de los blancos, la perfecta coordinación y sincronización de los ataques aseguraron que las imágenes de los atentados fueran transmitidas en tiempo real y repetidas, incesantemente, para todo el mundo.

Indudablemente, los atentados del 11 de septiembre alcanzaron una magnitud similar a la que determinó la entrada de los Estados Unidos, como fuerza beligerante, a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, al contrario del conflicto de 1939 – 1945, cuando la amenaza externa, representada por los países del Eje, era perfecta e incontestablemente reconocida, el enemigo que emergía de los escombros de las torres gemelas era, no solo para la opinión pública interna, mas también para, la opinión pública internacional, abstracto y difuso. Luego mostraría que era capaz de explotar, hábilmente, ese hecho su favor. Muchos cometieron la equivocación de considerar a los perpetradores del atentado del 11 de septiembre, apenas unos fanáticos suicidas. Siendo así, la respuesta norteamericana, cualquiera que fuera, estaba predestinada a ser controvertida.

Mismo que no supiera exactamente qué hacer, era imprescindible para Washington, presentar una reacción inmediata en el campo militar. La ausencia de una rápida respuesta armada sería vista por los “enemigos de América” como una demostración de fragilidad y vulnerabilidad, aún mayores. Si los Estados Unidos supieran cómo capturar a Osama Bin Laden, ya lo habrían hecho antes de los atentados. Lo que si conocían, eran los estrechos

vínculos existentes entre la organización del terrorista saudita y el régimen afgano del Talibán y éste fue, entonces, el primer blanco de las fuerzas norteamericanas, en octubre de aquel mismo año.

La Casa Blanca declaró formalmente una “Guerra Global contra el terror”. Sin embargo, el terrorismo no es otra cosa que una modalidad de guerra irregular, apenas un recurso operacional. Entonces, ¿quiénes eran los verdaderos enemigos?, ¿Cuáles sus motivaciones?, ¿Cuáles sus objetivos políticos y militares? ¿En suma, cual guerra estaba siendo, de hecho, trabada?

Una respuesta ya había sido dada, cinco años antes de los atentados de 11 de septiembre. En 1996, fue publicada la polémica obra *El Choque de Civilizaciones y la Recomposiciones del Orden Mundial*, cuyo autor, un renombrado científico norteamericano, Samuel Philips Huntington, presentó una teoría, considerada “inconveniente” por muchos de la Estados protagonistas de la política internacional. El libro fue comentado, debatido, generó controversia y claro, tergiversaciones. El *Choque de Civilizaciones* atrajo, en todo el mundo, pujantes críticas de sus detractores y la discreta aquiescencia de quienes encontraban plausibles los argumentos del autor. De cualquier manera, el 11 de septiembre provocó una nueva ronda de discusiones sobre la teoría de Huntington, quien afirmaba que:

Si los musulmanes alegan que Occidente hace la guerra contra el Islam y si los occidentales alegan que grupos islámicos hacen la guerra contra Occidente, parece razonable concluir que algo muy parecido a una guerra está en marcha.

[...] Del punto de vista miliar, ha sido sobre todo una guerra de terrorismo versus poder aéreo. Dedicados militantes fundamentalistas islámicos se aprovechan de las sociedades abiertas de occidente y colocan carros-bomba en blancos seleccionados. Los profesionales militares occidentales se aprovechan de los cielos abiertos del Islam y lanzan bombas inteligentes sobre blancos seleccionados. Los participantes fundamentalistas islámicos planean el asesinato de occidentales prominentes; los Estados Unidos planean derrocar los regímenes fundamentalistas islámicos extremistas.

[...] El problema subyacente para el Occidente nos es el fundamentalismo islámico. Es el Islam, una civilización diferente, cuyas personas están convencidas

de la superioridad de su cultura y son obsesionadas con la inferioridad de su poderío. El problema para el Islam no es la CIA o el Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Es el occidente, una civilización diferente cuyas personas están convencidas de la universalidad de su cultura y creen que su poderío superior, mismo que en declino, les impone la obligación de extender su cultura por todo el mundo. Esos son los ingredientes básicos que alimentan el conflicto entre el Islam y el Occidente. (Huntington, 1998, p. 272 -273)

Con o sin las ideas de Huntington, el Oriente Medio era el epicentro del terrorismo islamita internacional y la presencia, desde el final de la Primera Guerra Mundial, de las potencias occidentales, con su gran poder de injerencia sobre la región, su principal motivación.

La necesidad norteamericana de asegurar el acceso a materias primas esenciales, especialmente, el petróleo, no permitía a los Estados Unidos, simplemente, renunciar a su presencia en el Medio Oriente. Pero, era claro que el frágil equilibrio político, que ellos mismos ayudaban a mantener, no era suficiente para garantizar la consecución de los objetivos de su pragmática política externa, salvaguardar sus intereses económicos, garantizar el abastecimiento de petróleo, preservar la estabilidad regional y aún, erradicar la amenaza terrorista. Era necesario, por lo tanto, revisar la política para el oriente Medio como un todo y reconstruir el equilibrio del poder regional.

La mayoría de los Estados árabes era alineada con Washington. Pero, esas alianzas carecían de solidez, en virtud del fuerte sentimiento popular antiamericano y de la creciente oposición fundamentalista interna que cada gobierno local enfrentaba. El único aliado incondicional de Estados Unidos, era Israel, lo cual generaba aún más resentimiento en el mundo islámico. Irán y Siria, eran los grandes antagonistas y la dictadura secular de la minoría sunita iraquí, que podría haber sido derrocada en 1991, fue preservada, justamente, para servir de “contrapeso” a la República islámica Chiíta del vecino Irán.

La ocupación militar de Afganistán y la derrocada del régimen Talibán fortalecieron la posición norteamericana en el flanco oriental iraní. Un Estado aliado en Irak permitiría hacer lo mismo sobre el flanco occidental, además de aislar geográficamente el Irán de Siria. Por lo tanto, muy al contrario

de lo que fue insistentemente difundido, en la época del inicio de las operaciones anglo-americanas en 2003, las razones del segundo ataque contra la dictadura de Saddam Hussein y del partido Batah, estaban mucho menos asociadas al petróleo que a la Guerra del Golfo de 1991. La cuestión se volvió más política que económica. Se trataba de imponer una redefinición de los papeles asignados a cada Estado y buscar un equilibrio intra-regional que permitiera una mejor convergencia hacia los objetivos norteamericanos, reduciendo los antagonismos hacia Washington. Todo eso significaba deponer algunos regímenes y fragilizar o aislar otros. Obviamente, tratándose se Oriente Medio, los resultados eran inciertos.

Para iniciar la próxima campaña, los Estados Unidos trabaron y perdieron dos importantes batallas preliminares. La primera de ellas, en el campo diplomático, en donde la inesperada oposición franco-germánica impidió que Washington captara el apoyo internacional, negándole el respaldo de las naciones Unidas. La segunda gran derrota norteamericana se dio frente a la opinión pública internacional, que se mostró obsesionada por la idea de una nueva guerra imperialista.

A pesar de la objeción internacional, en la madrugada del día 19 de marzo de 2003, fuerzas norteamericanas y sus tradicionales y eficientes aliados, los ingleses, irrumpieron en las fronteras de Irak. Las tropas de Saddam Hussein, a despecho de la sensible reducción de su poder relativo de combate, sufrida desde la guerra de 1991, se demostraron un enemigo mucho más resuelto, determinado y creativo, lo cual, transformó el plano de campaña norteamericano, un blanco para las críticas, especialmente por la relativamente pequeña asignación de medios.

Durante el transcurso de las tres semanas que separaron el inicio de la ofensiva militar de la conquista de Bagdad, el 9 de abril, las fuerzas de los Estados Unidos, se involucraron en combates más intensos y contra un oponente más capaz que el enfrentado en la liberación de Kuwait, durante la operación “Tempestad del Desierto”. Por su lado, las fuerzas norteamericanas, también, presentaron un performance superior, asegurando con notable eficiencia, el éxito de la campaña regular.

La victoria ya había sido oficialmente proclamada, cuando, para sorpresa de Washington, las cosas comenzaron a dar errado. La caída de Bagdad liberó fuerzas que hasta entonces, habían sido contenidas por la violencia del régimen de Saddam Hussein. Motivó la oposición armada de la minoría sunita, que se había acomodado al poder, a lo largo de décadas en un país de mayoría Chiíta. Y aún, fortaleció la causa de extremistas islámicos y *Jihadistas* internacionales que comulgaban bajo el ideal de derrotar a los invasores “judaico-cruzados”. Así, antes que los Estados Unidos, pudieran volverse contra Siria, probablemente su próximo blanco, Irak se sumergió en el caos.

La victoria militar norteamericana en la operación *Irak Freedom*, se convirtió en terrorismo y guerrilla urbana con el requinte de grandes combates, como los ocurridos en Fallujah y Samarra. Emboscadas a convoyes militares; ataques con morteros y cohetes a las áreas de estacionamiento de las tropas de coalición; sabotajes a la infraestructura de transporte de petróleo; atentados con bombas; secuestros y ejecuciones de civiles; decapitaciones transmitidas por la internet; Ajusticiamientos de autoridades del nuevo gobierno y de miembros de las fuerzas de seguridad locales prolongaron la agonía del castigado Irak.

La insurgencia sunita, la resistencia iraquí y el *jihadismo* internacional se confundieron en la rutina de sangre de la población. El ciclo creciente de violencia degeneró en guerra civil. Hasta diciembre de 2006, habían muerto 2.878 militares norteamericanos, desde el cierre de la ofensiva militar terrestre y el inicio de la ocupación del país. El número contrasta con los 122 soldados muertos durante la campaña convencional. Hasta la misma fecha, los heridos norteamericanos llegaban a 20 mil. Entre los iraquíes, las víctimas eran más. Desde el inicio de la invasión hasta febrero de 2007, habían muerto 645.965 iraquíes. 137.000 fueron víctimas de ataques aéreos. 373.000 murieron por armas de fuego. 54.000 perecieron en virtud de las precarias condiciones sanitarias y 91.700 perdieron sus vidas en atentados suicidas. Solamente en el 2006, murieron 16.273 iraquíes, víctimas de la violencia sectaria.

Comenzó una nueva guerra. Los Estados Unidos, que por décadas habían evitado deliberadamente hacer parte de otro conflicto irregular como el de

Vietnam, estaban de nuevo en un impase estratégico. ¿Qué había dado errado?

La urgencia iraquí no parecía constituirse, como de costumbre, en apenas dos facciones antagónicas, que, por divergencias políticas, étnicas o ideológicas, luchaban por el poder o por la reformulación del Estado. Presentaba, en realidad, un mosaico conflictivo de intereses que reunía actores (estatales y no estatales) dispuestos a recurrir a la violencia armada. Innumerables tribus, partidos y milicias chiítas, sunitas y curdas luchaban simultáneamente, entre sí y contra las fuerzas de ocupación extranjeras. Además, diversas células Jihadistas internacionales, incluyendo el grupo Tawhid wal-Jihad del jordano Abu Musab al-Zarqawi (embrión de Al Qaeda en Irak y, posteriormente, del Estado Islámico), se dirigieron para la antigua Mesopotamia, esperando convertirla en el campo de batalla en donde se daría la lucha final contra los “infieles”. Remanecientes del partido Ba’ath, destituidos del poder, intentaban restaurar parte de sus prerrogativas, mientras agentes de Teherán infiltrados junto a la comunidad Chiíta, articulaban con éxito, buscando expandir la influencia de la teocracia de Irán sobre el recién fundado gobierno de Irak. Terroristas, contrabandistas e insurgentes arrastraron el país hacia la guerra civil.

Washington, que no había contado con el curso imprevisto y desfavorable que había tomado la ocupación de Irak, era incapaz de adoptar una estrategia consistente, capaz de contener la violencia, erradicar la insurgencia y pacificar el país. Especialmente porque, tal estrategia debería involucrar objetivos de largo plazo, demandando el tiempo y los costos que la voluble opinión pública americana jamás concedería. Si la Casa Blanca y el Pentágono estaban determinados a vencer en Irak y disponían de medios humanos y materiales para tanto, eran incapaces de hacer factible uno de los “cinco factores constantes de la guerra”, según Sun Tsu: la Ley Moral – aquella capaz de hacer que “el pueblo esté completamente de acuerdo con su gobernante” – y sus enemigos sabían explotar muy bien esa vulnerabilidad. Aunque el Ejército de los Estados Unidos dio inicio a una exitosa campaña de contrainsurgencia a partir de 2007, los soldados norteamericanos se resentían de la ausencia

de una política coherente, capaz de permitir que sus victorias tácticas de corto plazo se convirtieran en logros estratégicos de largo plazo.

Al mismo tiempo, los norteamericanos constataban que la derrota del régimen Talibán, en Afganistán, tampoco fuera suficiente, ni para acabar con la larga tradición de violencia, ni para estabilizar el país. Había recommenzado con vigor la lucha contra los grupos irregulares en Asia Central. De hecho, al derrocar los gobiernos despóticos anti-chiítas, en Irak y Afganistán, Washington, sin advertirlo, permitía que el antiguo Imperio Persa, es decir, Irán, restableciera su histórica área de influencia. Por eso, las explosiones en Bagdad eran, de gran aliento para Teherán y sus Ayatolás.

El nuevo gobierno “democrático” iraquí, fuertemente influenciado por Irán, consolidó el poder de la mayoría Chiíta. Pero lo hizo por medio de la segregación y persecución de la parcela sunita de la población. Fue ese sectarismo religioso que permitió la ascensión del grupo sunita, ultra radical, denominado, Estado islámico.

Cuando, la ola de revueltas que hacían parte de la Primavera Árabe golpeó Damasco, degeneró en guerra civil. En este momento, el Estado Islámico, expandió sus acciones hacia el interior de Siria. Teniendo como meta política la restauración del antiguo Califato Abasida, la organización de Abu Bark al-Bagdadi, heredero del legado de sangre de Abu Musab al-Zarqawi, adoptó una estrategia de “reconquista” territorial apoyada en la hábil combinación de guerra de maniobra, terrorismo y propaganda. Sus tácticas de guerra irregular contemplaban el combate híbrido, con énfasis, en las dimensiones humana e informacional.

Por fin, las campañas en Irak y en Afganistán, además de todas las acciones emprendidas por Washington en nombre de “la guerra global contra el terror”, arrastraron los profesionales militares americanos hacia el mismo tipo de guerra que los grupos insurgentes chechenos movieron contra Rusia desde 1994; el mismo tipo de guerra trabada entre judíos y palestinos a lo largo de décadas; o, también, al mismo tipo de guerra que afectaba Colombia desde mediados del siglo XX; o al mismo tipo de guerra que se había perpetuado al

sur del desierto del Sahara y que mutiló las esperanzas de los pueblos del África negra.

En diciembre de 2008, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, finalmente, reconoció, por medio de la Directriz 3000.07, que la guerra irregular es estratégicamente tan importante cuanto las tradicionales formas de beligerancia. Los hechos confirman las afirmaciones de Richard Clutterbuck e de Bevin Alexander – el combate irregular se tornó, de hecho, la “guerra del futuro”. Hasta los más escépticos discípulos de Clausewitz y Alfred Thayer Mahan, se convencieron de que las “pequeñas guerras” y los conflictos irregulares, en el siglo XXI, serían la regla y no la excepción.

Las fuerzas irregulares

En general, las fuerzas irregulares constituyen el brazo armado de organizaciones militantes que tienen objetivos políticos más elevados y poseen un espectro de actuación más amplio que el ofrecido por los estrechos límites del campo militar. Aunque tengamos que admitir que parte importante de esas organizaciones surgió con el propósito explícito de conducir operaciones de guerra irregular y que muchas de ellas, hacen de la lucha armada su principal instrumento de acción, sería una gran equivocación reducir las metas y el diversificado repertorio de actividades de organizaciones como la *Fatah*, *Hamas*, *Hezbollah* o FARC, por ejemplo, a los ataques irregulares por los cuales fueron o son, directa o indirectamente, responsables. De cualquier manera, la distinción entre los segmentos de lucha armada y el comando político que los encuadra es casi siempre imperceptible y, muchas veces, de hecho, no ocurre.

Obviamente, no hay un patrón organizacional rígido que defina la estructura, la composición y la articulación de las fuerzas irregulares. Lo que existe es un conjunto de misiones, atribuciones y funciones esenciales que son ejecutadas. Entre ellas se destacan:

- Asegurar el apoyo de la población.
- Obtener provisiones.
- Proporcionar seguridad a su vulnerable estructura clandestina.

- Producir inteligencia de calidad.
- Ampliar continuamente su capacidad militar.
- Desgastar política y militarmente al enemigo.
- Sobrevivir.
- Expandirse.

“Cómo”, “cuando” y “por quién”, serán ejecutadas las tareas vitales son variables determinadas según una serie de condicionantes. Por ello, cada fuerza irregular tiende a desarrollar una dinámica propia, adecuada tanto a su realidad militar, cuanto al ambiente político-social dentro del cual está inmersa. Flexibilidad y adaptabilidad deben ser sus características más importantes. Friedrich Von Heydte, resumió la constitución de las fuerzas irregulares en tres segmentos, a saber:

- grupos de acciones armadas.
- simpatizantes activos.
- simpatizantes pasivos.

Sin embargo, son innúmeros los modelos de estructuras organizacionales adoptados que, aún hoy, existentes en el mundo. De la misma manera, permanecen ilimitadas las combinaciones posibles al establecer la composición de los medios en el ámbito de las organizaciones de lucha armada.

En términos generales, las mayores vulnerabilidades de las fuerzas irregulares residen en su dependencia vital del apoyo de la población, en su sistema logístico y en su enorme demanda por seguridad orgánica. En el transcurso de las operaciones de contra-insurgencia, tales aspectos deben merecer atención específica, pues, naturalmente, se pueden volver los flancos expuestos de guerrilleros y terroristas. Aun así, debe reconocer la capacidad de recuperación o regeneración de las fuerzas irregulares decurrente, especialmente, del ambiente político-social favorable y a la ineptitud de algunas unidades convencionales encargadas de la contra-insurgencia.

En tesis, las fuerzas irregulares se someten a un proceso continuo de desarrollo, asociado al grado de deterioro del cuadro político-militar local. La creciente expansión de su estructura permite ampliar su capacidad operacio-

nal, agregando nuevos recursos a las prácticas y métodos hasta entonces utilizados. Von Der Heydte formuló el siguiente esquema sobre la evolución de la guerra irregular moderna:

Tabla 6: Fases de la guerra irregular según Friedrich August Von Der Heydte.

FASE	ACCIONES	OBSERVACIÓN
Preparación	Conspiración política. Subversión. Entrenamiento de los cuadros. Obtención y almacenamiento de provisiones.	Ausencia de acciones armadas.
Combate subterráneo	Empleo de la violencia sin caracterizar acciones de combate. Empleo de la “ <i>propaganda armada</i> ”. Realización de incursiones armadas, emboscadas, asesinatos, secuestros, actos de terrorismo y sabotaje.	NO caracteriza formalmente un conflicto militar, pues por los menos para una de las partes es conveniente negar la existencia de beligerancia. Empleo de pequeños grupos o células. Los grupos irregulares tienen la iniciativa. La mayor parte de la población, aún es neutra al conflicto.
Transición para el combate abierto	Ampliación de las formaciones irregulares con la creación de unidades y grandes unidades de guerrilla.	No significa el fin del combate subterráneo. Las fuerzas irregulares pasan a contar con la

	Adquisición de la capacidad de realizar ataques sucesivos contra posiciones enemigas. Realización de combates de más envergadura, sin ofrecer a las fuerzas convencionales batallas decisivas.	simpatía popular, ejerciendo el control directo sobre partes de la población. Ocurrencia de áreas liberadas.
Combate abierto	Combates convencionales de gran envergadura, con la realización de batallas decisivas.	Caracteriza el conflicto armado NO internacional.

Fuente: Adaptado de Heydte, Friedrich August, Freiherr Von Der, “La Guerra Irregular Moderna”. Biblex (1990).

En sus estadios iniciales de organización, las fuerzas irregulares, en especial los grupos de guerrilla, normalmente necesitan de reductos que les proporcionen relativa seguridad, pues, aún presentan poder relativo de combate incipiente. Centros urbanos superpoblados, (sobre todo, sus periferias sin asistencia del Estado) y áreas remotas de selva o montaña han servido, tradicionalmente, para esos fines. Yan'an en la China, el Viet Bac en el sudeste asiático, las bellas montañas de Kenia, Sierra maestra en Cuba, las montañas Cabilia en Argel, los barrios católicos de Belfast y Londonderry en Irlanda del Norte, las laderas inclinadas del magnífico Hindu Kush en Afganistán, son algunos de los innumerables ejemplos de áreas en las cuales fueron instalados refugios activos – posteriormente, convertidos en “santuarios” por los guerrilleros.

Superada la fase preparatoria y los estadios del combate subterráneo, el proselitismo radical adquiere amplio poder de penetración, alcanzando una parcela cada vez más amplia de la población civil. En ese momento, se vuelve más intensa la combinación de técnicas constructivas y destructivas, así como los combates con los órganos de seguridad del Estado. La sobrevivencia de las fuerzas irregulares deja de depender solamente de su seguridad orgánica, de la diseminación de la violencia y de los éxitos tácticos en peque-

ños combates, subordinándose, también, a la habilidad política de la organización militante.

Tabla 7: Técnicas destructivas y constructivas para la toma del poder.

TÉCNICAS DESTRUCTIVAS	TÉCNICAS CONSTRUCTIVAS
Subversión, terrorismo, sabotaje y guerra de guerrillas orientados hacia los siguientes propósitos: Desagregar el orden establecido; Desmoralización de todos los medios políticos y militares del adversario; Propaganda direccionada a la opinión pública externa; Intimidación (individual y colectiva); Eliminación física de los irreductibles.	Acciones políticas y sicológicas orientadas hacia los siguientes objetivos: Reclutamiento, selección y formación de recursos humanos; Ampliación de cuadros; Difusión ideológica e impregnación sicológica. Encuadramiento de las masas; Edificación progresiva de jerarquías paralelas; Control de la población y; Administración de las aéreas liberadas.

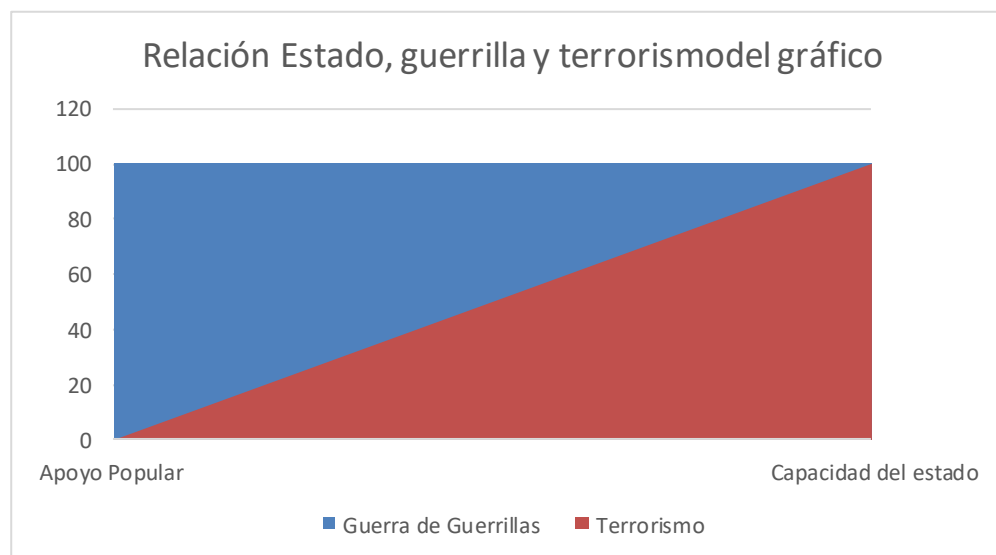
Fuente: Adaptado de Oliveira, Hermes Araújo, “Guerra revolucionaria”. Biblex (1965).

Grupos irregulares que se dedican exclusivamente a las prácticas destructivas, como lo hicieron las extintas Brigadas Rojas de Italia, o la Facción del Ejército Rojo de Alemania, por ejemplo, decaen con el pasar del tiempo, absorbidos por la vulgarización de la violencia de la cual son responsables. En contrapartida, organizaciones militantes, como *Hamas* o el *Hezbollah* – que se muestran capaces de combinar, con notable habilidad, ambas técnicas, - alcanzan eficiencia, gozan de más longevidad y adquieren relevancia por sus significativas conquistas.

Mientras que las fuerzas irregulares dispongan de una base de apoyo popular incipiente y el Estado mantenga elevada su capacidad represiva, habrá un predominio de prácticas terroristas. Sin embargo, en la medida en que la

adhesión popular al proselitismo de la organización de lucha armada se vuelve más robusta y la capacidad de represión de las agencias de seguridad del Estado decae, se observa un incremento natural de las acciones de guerrilla, conforme ilustra el gráfico 1 abajo:

Gráfico 1. Relación entre acciones terroristas y la guerra de guerrillas.



Fuente: Elaboración propia.

Un modelo didáctico, que se muestra bastante útil para la comprensión de la dinámica que rige el combate irregular, divide las fuerzas irregulares en tres segmentos distintos:

1. Redes de apoyo (o fuerza de sustentación):

La estructuración de una red clandestina de apoyos locales es imprescindible para la sobrevivencia y la expansión de las fuerzas irregulares. Congregando cuadros profesionales, simpatizantes activos y pasivos, con niveles distintos de compromiso y motivación ideológica, esa red desempeña el papel de nexo entre los grupos de acción armada y la población civil. Dentro de su vasto repertorio de misiones, se destacan las siguientes tareas:

- Proveer soporte logístico a los grupos armados, incluyendo reclutamiento de nuevos militantes; obtención, almacenamiento y distribución de provisiones; adquisición de recursos financieros; apoyo médico - sanitario; cesión de transporte, locales para ocultarse, etc.
- Disponer de informantes que proporcionen seguridad y alerta oportuna, manteniendo las fuerzas enemigas bajo constante observación.
- Contribuir con los esfuerzos de colecta y búsqueda de datos, especialmente, sobre las actividades, vulnerabilidades e intenciones del enemigo.
- Disponibilidad de procesos alternativos de comunicaciones que auxilien el pleno funcionamiento del sistema de comando y control de las fuerzas irregulares.
- Realizar acciones de acción y propaganda (subversión, sabotaje, y, eventualmente, propaganda armada).
- Falsificar documentos oficiales, con el fin de apoyar los militantes que vivían en la clandestinidad, la libre movilidad de células subterráneas, la práctica del contrabando y otros ilícitos.
- Ofrecer guías locales.
- Auxiliar en los trabajos de organización del terreno, como preparación de armadillas y lanzamiento de minas, por ejemplo.
- Proporcionar vigilancia sobre los habitantes locales y auxiliar en el control de la población.
- Proporcionar seguridad territorial local en las áreas liberadas, cuando estas existen, etc.

Los grupos de guerrilla están condenados a partir del momento del momento en que se ven privados del soporte proveniente de esas redes de apoyo o son aislados de la población civil. Fue de esa forma que la columna comandada por el Che Guevara, marchó sin esperanzas por las selvas de América del Sur, hasta ser finalmente derrotada por el Ejército Boliviano.

2. Células Terroristas (o fuerza subterránea):

Siendo auto-suficientes y difíciles de ser identificadas, células terroristas necesitan de muy poco para subsistir y operar. Con el mínimo de logística, disponiendo de blancos cuya importancia y valor sean compatibles con los daños esperados y garantizando el acceso a los medios de comunicación y a la opinión pública, con el fin de potencializar los efectos de sus acciones, esos pequeños grupos se vuelven extremadamente eficaces, con un costo operacional muy bajo, si comparado con los resultados que pueden alcanzar – diecinueve militantes de Al Qaeda, por ejemplo, bastaron para perpetrar los atentados del 11 de septiembre.

El revolucionario brasileño Carlos preconizaba el empleo de “grupos de fuego” constituidos por cuatro o cinco militantes. Como líder de la Alianza Libertadora nacional- (ALN), principal organización de lucha armada en el Brasil en la década de 1960, Marighella, argumentaba en su conocido *Manual del Guerrillero Urbano* (1969) que, “un mínimo de dos grupos de fuego, rigurosamente divididos, articulados y coordinados por una o dos personas, constituyen un equipo de fuego (...). Cuando no dispone inicialmente de ningún apoyo, su logística se expresa bajo la fórmula MDAME, que significa, Motorización, Dinero, Armas, Municiones, Explosivos”. (Marighella, 1969).

Entre los principales procedimientos de seguridad de las células clandestinas encargadas del combate subterráneo, se destaca el concepto de estructura compartimentada, según el cual, el número de personas conocidas y los contactos interpersonales se deben restringir a un mínimo imprescindible. Igualmente, el flujo y difusión de las informaciones se deben limitar, apenas a lo estrictamente necesario. Cada miembro de la organización debe conocer y relacionarse con un universo muy pequeño de otros militantes (siempre inferior a una decena de personas). De esa forma, la caída de uno de ellos no comprometerá toda la estructura, proporcionando tiempo para que las medidas y los ajustes decurrentes sean hechos con oportunidad. Fallas en la compartimentación, casi siempre, son fatales. Entre los muchos equívocos cometidos por los grupos de lucha armada brasileños en las décadas de 1960 y

1970, se pueden señalar con claridad, errores primarios de compartimentación:

“La falta de seguridad de la ALN y del movimiento revolucionario brasileño fue permanente, en todas las horas y situaciones. En Rio de Janeiro, por ejemplo, todos los militantes de la ALN conocían la casa del Largo da Tijuca, en donde los dirigentes se reunían. Por los más variados motivos o razones, todos los militantes pasaban por la casa. (Mir, 1994, p. 363).

3. Grupos de lucha armada y unidades de guerrilla (o fuerza guerrillera):

Grupos o unidades de guerrilla, en tesis, cuentan con un poder relativo de combate superior y, así, se vuelven capaces de emprender acciones de mayor envergadura. Actuando de forma predominantemente ostensiva, ese segmento de las fuerzas irregulares tiende a ser más fácilmente identificado. Por lo tanto, errores en la concepción de una campaña guerrillera, en principio, son más dañinos y acarrear grandes prejuicios. Entre los ejemplos, se pueden contar, la fracasada Campaña de los cien regimientos conducida por los comunistas chinos contra las fuerzas japonesas de ocupación, los infructíferos ataques del *Vietminh* en Vinh Yen, Mao Khe y Phat Diem en el año de 1951, o la catastrófica aventura foquista en Bolivia en 1967.

El cuadro abajo resume los pre-requisitos fundamentales para que los grupos de guerrilla puedan, inicialmente, instalarse en una determinada área:

Tabla 8. Pre-requisitos para la instalación de grupos de guerrilla.

FUERZA DE GUERRILLA	
Atractivos operacionales	Condiciones de subsistencia
Presencia de blancos y objetivos que den razón táctica a su existencia	Población local: densidad demográfica, tendencias políticas y susceptibilidad al proselitismo radical. Disponibilidad de recursos locales. Acceso al apoyo externo.

	Menor capacidad de injerencia del aparato de seguridad del Estado. Adecuación de la fisiografía del área de operaciones: existencia para ocultarse, refugios activos y espacio de maniobra.

Fuente: Elaboración propia.

Constituye tarea crítica para cualquier fuerza de guerrilla la obtención de un flujo regular de armas, munición y medicamentos. Además de ser extremadamente útiles como acto de propaganda, las emboscadas contra convoyes militares, las incursiones contra instalaciones de policía, cuarteles, depósitos de armas, instalaciones de las fuerzas armadas, son un recurso consagrado, según el cual guerrilleros buscan atender a la demanda por provisiones en los estadios iniciales de la lucha. Son, también, utilizados con frecuencia el cobro de “impuestos”, la extorsión y la “expropiación” de bienes estatales y privados, especialmente, por medio de asaltos a bancos. Con todo, se trata de un proceso paliativo, que no sustituye la necesidad de un patrocinador externo o de una substancial fuente de renta propia, como el narcotráfico, por ejemplo. Tanto el *Hezbollah* con el apoyo de Teherán y Damasco, como las FARC, con los enormes lucros provenientes del tráfico internacional de drogas, ilustran esa realidad.

Aunque el flujo de abastecimiento esté asegurado, la expansión y las perspectivas de triunfo de las unidades de guerrilla permanecen directamente asociadas a la capacidad de sus líderes de fortalecer los vínculos existentes con la población civil y de convertir en ganancias políticas palpables sus pequeños éxitos tácticos.

La articulación de las fuerzas irregulares en redes clandestinas de apoyo, células terroristas y grupos de guerrilla proporciona gran flexibilidad a la organización militante, permitiéndole moldarse a contextos específicos y adecuarse a las peculiaridades locales, bien como, siempre que fuere necesario, adaptarse rápidamente para hacer frente a inesperadas alteraciones en el cuadro táctico.

Tabla 9. Constitución básica de las fuerzas irregulares (modelo general resumido).

FUERZAS IRREGULARES			
	Fuerza de Guerrilla	Fuerza de sustentación	Fuerza Subterránea
Ambiente operacional	Urbano o Rural		
Forma de actuación	Ostensiva	Clandestina	
Organización	Paramilitar	Compartimentada en comités, normalmente definidos según bases político administrativas y/o territoriales.	Compartimentada en células separadas
Localización	Sobrepuestas geográficamente		Desdoblada en áreas clausuradas a las unidades de guerrilla.
Autonomía	Dependiente directa del apoyo de la población.	Segmento de apoyo.	Auto-suficiente.
Actividades principales	Operaciones de combate.	Apoyo a la fuerza de guerrilla.	Subversión, sabotaje, terrorismo.

Fuente: Elaboración propia

El Control Territorial y la soberanía del Estado

Por definición, la existencia del Estado nacional está condicionada, básicamente, a la conjunción de tres elementos esenciales, a saber: población, territorio y soberanía. Para muchos juristas y doctrinadores, la finalidad (valor social), consubstanciada en la tarea estatal principal de la promoción del bien común, representa el cuarto componente del Estado Moderno.

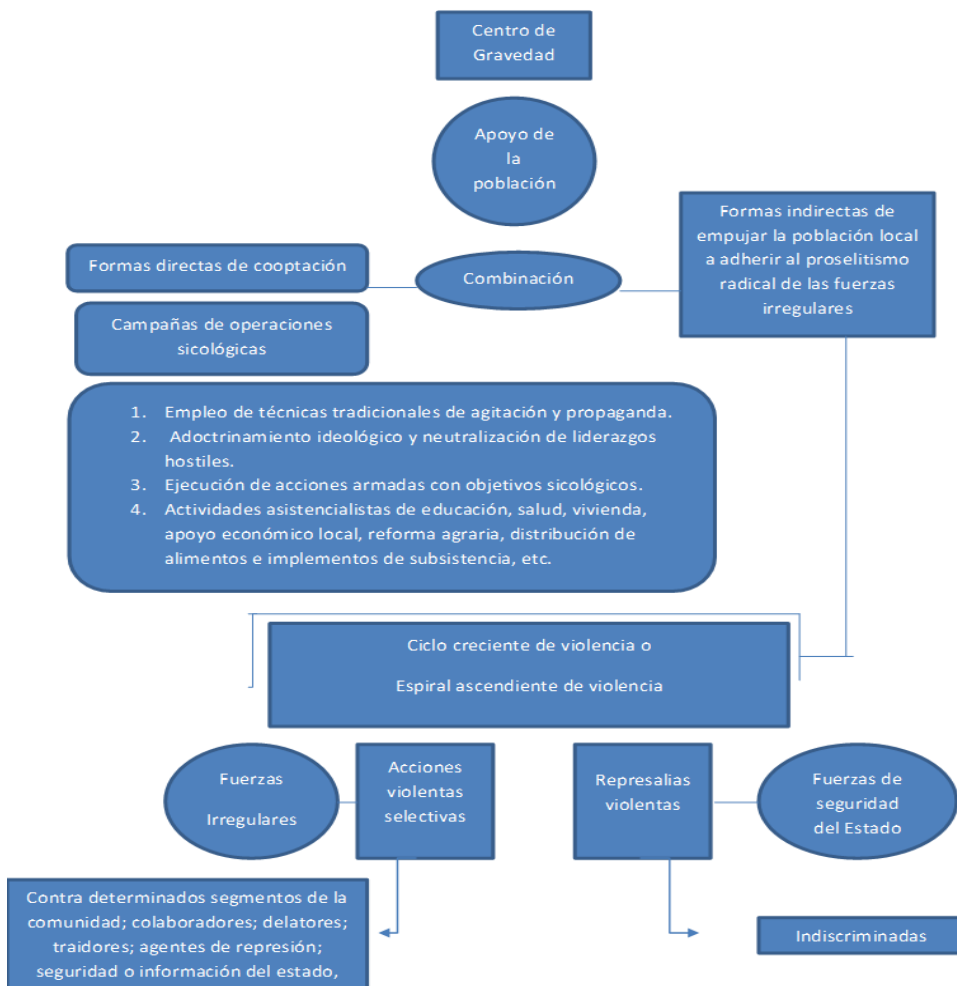
Territorio y población constituyen los elementos materiales, sobre los cuales la soberanía traduce el poder formal del Estado. Para ser efectiva, la soberanía debe mostrarse absoluta, perpetua, inalienable, una, indivisible, imprescindible, y, naturalmente, ser una prerrogativa exclusiva del Estado – que goza de legitimidad en la medida en que el ejercicio de esa soberanía se reviste de valor social, teniendo el bien común como un fin. (Dallari, 2013)

Las fuerzas irregulares, al usurpar, esencialmente por medio de la violencia armada, prerrogativas, hasta entonces, exclusivas del poder público, subvierten todos los elementos que dan forma al Estado (población, territorio, soberanía, finalidad). Su lucha tiene su inicio en la disputa por la influencia sobre los habitantes locales. El principal objetivo de las fuerzas irregulares se encuentra en *el pueblo*, es decir, en la conquista del apoyo de la población – centro de gravedad de la guerra irregular.

Para contar con el apoyo activo de una minoría y el apoyo pasivo de la mayoría de la población, las fuerzas irregulares combinan procesos directos e indirectos. Los métodos directos abarcan la ejecución de campañas de operaciones psicológicas basadas, específicamente, en el empleo de técnicas tradicionales de subversión, agitación y propaganda; en el trabajo de la prensa clandestina; en la pregonería ideológica; en el ejercicio de prácticas asistencialistas, como hacen el *Hamas* y el *Hezbollah*, por ejemplo; y en la ejecución de operaciones militares contra blancos u objetivos que poseen algún tipo de apelativo o valor psicológico. Indirectamente, las fuerzas irregulares pueden fomentar un ciclo creciente de violencia, por medio de ataques selectivos contra determinados segmentos de la comunidad y colaboradores del Estado.

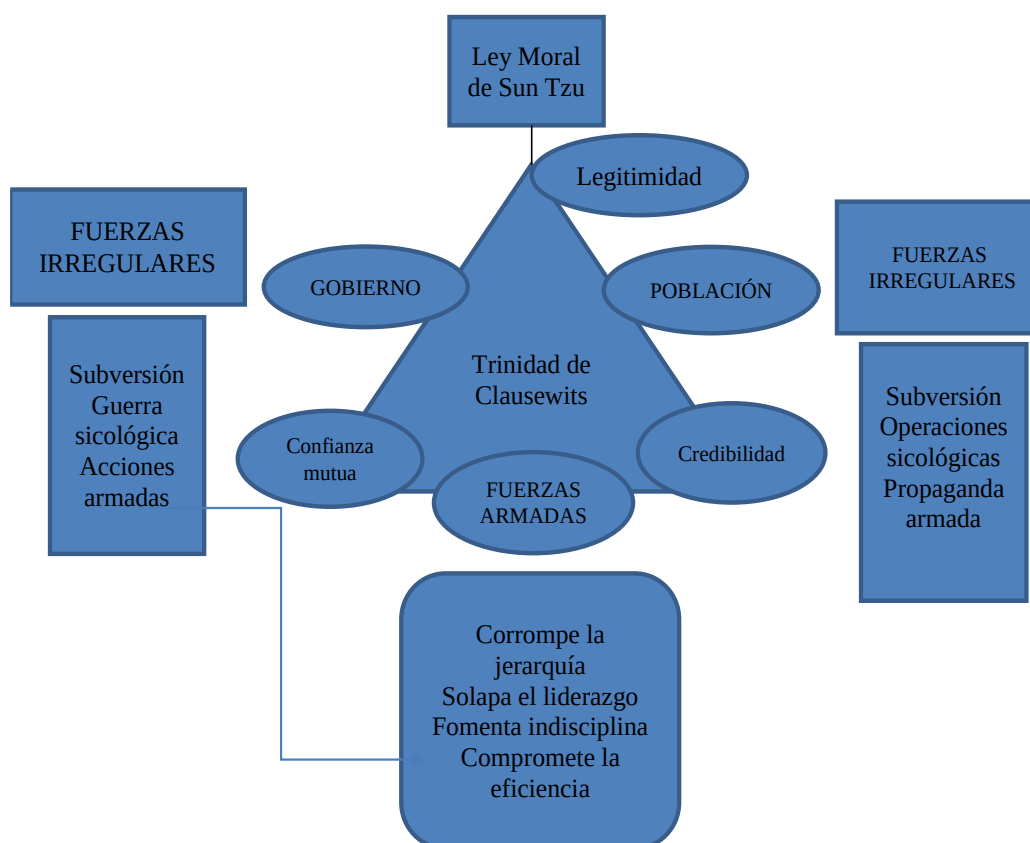
Esos actos, normalmente, generan represalias violentas y medidas de represión excesivas que cercenan los derechos civiles y colocan, en el mediano plazo, la población local contra las fuerzas gubernamentales o las fuerzas extranjeras de ocupación. La guerra de independencia de Argel y el conflicto en Irak demuestran como esa espiral ascendente de violencia impele la población civil hacia el extremismo deseado por las fuerzas irregulares.

Gráfico 2. Métodos empleados por las fuerzas irregulares para conquistar el apoyo de la población.



Las acciones tácticas de las fuerzas irregulares tienden a ser hábilmente coordinadas en una estrategia más amplia que tiene por propósito la destrucción de la “sorprendente trinidad de Clausewitz” (1979, p.89), forzando, sobre todo, la ruptura de los vórtices que unen sus elementos constitutivos (gobierno, fuerzas armadas y población), conforme ilustra el gráfico 3: La trinidad de Clausewitz.

Gráfico 3. Trinidad de Clausewitz.



De esa forma, las fuerzas irregulares combinan métodos de captación y de coerción de los habitantes locales, expandiendo su influencia en áreas geográficas que se encuentran fuera del efectivo control gubernamental. La edificación de jerarquías paralelas en áreas no gobernadas les permite redefinir la

dinámica de interacción social e imponer reglas informales de convivencia. Así, ejercen influencia directa e indirecta, sobre los patrones de comportamiento y las normas de conducta de la población local, sometiendo centenas de miles de personas a su efectivo control. En este estadio de la guerra irregular, se observa la ocurrencia de “*zonas liberadas*”.

Tabla 10. Apoyo de la población a las fuerzas irregulares.

APOYO DE LA POBLACIÓN A LAS FUERZAS IRREGULARES			Fuerzas de seguridad del Estado (Acciones a realizar)
Tipo de apoyo	Postura	Parcela de la población involucrada	
Alineamiento ideológico	Pasiva (cooptación)	Mayoría	Operaciones sicológicas
Sumisión por la fuerza	Pasiva (coerción)		
Apoyo físico efectivo	Activa (compromiso ideológico)	Minoría	Control de la población Desarticulación de las redes de apoyo

Fuente: Elaboración propia.

En las llamadas “zonas liberadas” el poder soberano del Estado sobre sus elementos materiales (territorio y población) deja de ser, en un solo tiempo, absoluto, perpetuo, inalienable, uno, indivisible, imprescindible y exclusivo. Ósea, la soberanía, simplemente deja de existir en el momento en que la fuerza coercitiva pasa a ser ejercida por actores armados no estatales de forma ilegítima y arbitraria, ajena a las instituciones públicas y en franca divergencia de los principios que rigen el Estado democrático de derecho.

Considerando que la incidencia de “zonas liberadas” se da, entre otros factores, en virtud de la incapacidad gubernamental de atender las demandas y aspiraciones crecientes de la población local, presión demográfica, *apartheid social*, bajos índices de desarrollo humano, deudas históricas y preservación de deformidades en la estructura social, su ocurrencia deja en evidencia que el Estado ha fracasado en la promoción del bien común (motivo por el cual fue concebido) y, por tanto, se encuentra desprovisto de finalidad. Es señal de que el Estado está mal organizado y alejado de los objetivos que justifican su existencia.

Además, la posesión de un territorio garantiza a las fuerzas irregulares acceso ilimitado a los recursos económicos locales; permite el establecimiento de un complejo de bases, reductos y “santuarios”. También, de alcanzar visibilidad política a la organización de lucha armada frente la comunidad internacional. De ese modo, está abierto el camino para la victoria rebelde.

Por todo eso, recuperar el control estatal sobre las áreas no gobernadas es fundamental para la estrategia de contra-insurgencia. Una de las más importantes lecciones de este análisis, destaca que la mera ocupación territorial por parte de las Fuerzas Militares se demuestra insuficiente para retomar el efectivo control del espacio geográfico. Se debe formular una comprensión holística que incorpore necesariamente los abordajes de la seguridad, político, económico y social, de forma complementaria e interdependiente.

Sin embargo, la sociedad permanecerá vulnerable a la amenaza representada por guerrilleros, terroristas y facciones armadas, mientras desconozca los objetivos, métodos y peculiaridades que distinguen la guerra irregular de las tradicionales formas de beligerancia. Sin ese entendimiento, la opinión pública, difícilmente apoyará políticas gubernamentales de defensa impopulares, lentas y dispendiosas. Sin el respaldo de la opinión pública e incondicional apoyo de la población no se vence el combate irregular.

CAPÍTULO 4

Dinámica de la guerra en el Control Institucional del Territorio en Colombia

TC. Martín Moreno Luis Antonio¹⁶

“La guerra permite definir, controlar y mantener el territorio en donde un Estado gobierna, y ello constituye la condición básica de la soberanía para el gobierno dentro de una sociedad por parte de un Estado”. (Patiño, 2012, pg. 7)

El propósito de este capítulo es analizar la dinámica de la guerra y el impacto de la misma en el Control Territorial ejercido por las Fuerzas Militares, frente a la proyección del Estado colombiano hacia las zonas de difícil gobernabilidad. Por ende, se navegará a través de la relación de dos aspectos fundamentales en los procesos de Control Territorial: la población y el territorio en escenarios irregulares. Particularmente, la dinámica del conflicto interno no obedece solo a una guerra de guerrillas surgida a partir de 1964 con el levantamiento de diferentes grupos insurrectos, sino a la continuidad de un proceso de construcción estatal, donde sus instituciones legítimas en pleno siglo XXI no se han establecido como soberanas en la totalidad del territorio.

Partiendo de este principio en el país la principal dificultad es que la basta accidentalidad geográfica no permite a lo político ajustarse dentro de los amplios espacios geoestratégicos ubicados hacia el exterior del núcleo vital¹⁷. En otras palabras, “en nuestro país no se ha ajustado lo político a lo geográfi-

¹⁶ Magister en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra Colombia. Alumno de la Maestría en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdoba, Colombia. Fue Instructor de la Escuela Militar de Cadetes en el grado de Teniente. Comandó el Batallón de Combate Terrestre No. 94 y Grupo Gaula Magdalena en el grado de mayor, actualmente es docente e investigador del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra. Integrante activo del grupo de investigación “Centro de Gravedad- Masa Crítica”. Contacto: martinl@esdegue.mil.co. Con publicación de artículos en la revista especializada Fuerzas Armadas, entre los que se destaca: “Ciberguerra. Nueva forma de hacer la guerra en el siglo XXI” (2016), así como “Cuando los Tanques no cuadran: Lecciones de una Revolución en Asuntos Militares en el período entre-guerras”.

¹⁷ Espacio de crecimiento adyacente al centro de poder, que por diferentes circunstancias no se han podido vincular política, geográfica y demográficamente al núcleo vital.

co [...]” (Bahamón, 1989, Pg. 23). En tal circunstancia la geografía colombiana se presenta como un obstáculo para salir del centro hacia las regiones de la periferia, limitando el progreso solo a una pequeña porción del territorio, afectando a su vez una gran parte de la población.

Para tal efecto, la tarea de centralización del poder para el Estado colombiano no ha sido fácil. Desde la época de independencia la historia muestra la alta incidencia de la violencia interna, resultado de la baja legitimidad estatal. Problemática que explica la fragmentación del espacio existente en algunas regiones geográficas del país, pues la influencia estatal no es permeable en la totalidad del territorio nacional. Por lo tanto, a través del monopolio legítimo de la fuerza el Estado ha buscado poco a poco ampliar el rango de segmentación de la soberanía, de esta forma las Fuerzas Militares se convierten en la punta de lanza de la proyección institucional en las regiones más apartadas.

Particularmente, el comienzo del siglo XXI es testigo de la dificultad del Estado para ejercer la soberanía con la continuidad de una guerra interna naciente a mediados del siglo pasado. Un detonante más de enfrentamientos violentos y guerras civiles por los que ha navegado el país, escenario de larga trayectoria donde hasta ahora, el contexto no ha cambiado mucho. Basado en lo anterior, ¿Cuál es la dinámica del conflicto interno colombiano en el Control Institucional del Territorio para la consolidación del Estado como unidad política soberana?

El Control Institucional del Territorio exige no solo la posición del Estado en todo el territorio, además la condición de seguridad de la fuerza pública con elementos de poder fuerte y otros que cuenten con la legitimidad propia de la población. En sí, población y territorio son el punto de partida dentro de los parámetros de Control Territorial, en el momento histórico de transición que vive Colombia para el desarrollo y la convivencia. Pues los conflictos de ahora, no solo superan una prueba de fuerza para poder imponer la voluntad del vencedor. Considerablemente en las guerras contra la insurgencia, ganar militarmente no será suficiente.

Específicamente, la ingobernabilidad, así como la deslegitimación de la autoridad del Estado son la manifestación de la naturaleza del conflicto armado en el interior del territorio. Motivos por los cuales “[...] una fracción de la población se alza en armas y emprende una lucha por la conquista del poder con la intención de establecer su propia figura de Estado, que —según sus propias ambiciones— restablezca la siempre cambiante noción de orden.” (Yaya, 2014, Pg. 55). De forma que el Estado pierde la legitimidad si no está donde el pueblo lo necesita, considerando entonces al suelo y la población como variables fundamentales del conflicto.

Entre tanto, hay una gran dependencia de la población para ejercer el Control Territorial, haciendo más supeditadas las instituciones estatales al apoyo popular. Sobre todo, los conflictos irregulares obligan al adversario a adherirse al resultado deseado del enfrentamiento, estableciendo condiciones y modificando intenciones. Entre los actores no estatales más relevantes que enfrenta el Estado colombiano se encuentra el grupo insurgente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)¹⁸.

Para combatir esta insurgencia, el Estado ha empleado entre todos sus instrumentos, mayormente la estructura militar, que ha coadyuvado con gran efectividad en el establecimiento y consolidación del Control Territorial. De forma tal, el componente bélico ha existido especialmente sobre las últimas décadas no como elemento aislado sino como parte de las instituciones públicas, garantizando la legitimidad otorgada por la población.

Basado en lo anterior, se tomarán elementos referentes, diseñando una propuesta de análisis a partir de conceptos y teorías que interpretativamente permitan el acercamiento a valiosa información histórica que desprenda una aproximación en cuanto a la forma de llenar los persistentes vacíos institucionales del Estado en la totalidad del territorio nacional.

Para el abordaje teórico del presente trabajo investigativo a lo largo de este capítulo, son fundamentales las Teorías del Estado que definen la relación de

¹⁸ Grupo insurgente izquierdista con influencia ideológica marxista-leninista, establecido desde 1964, con el objetivo de forzar un cambio político derrocando el gobierno.

la guerra, con el Control Institucional del Estado en el territorio, como la Teoría belicista de Weber, Carlos Patiño y Till. Apoyada en el supuesto de la guerra como elemento fundamental en la construcción de Estado, lo que hace de esta actividad bélica un impulsor del desarrollo Estatal. Al tiempo son determinantes los conceptos de autores cuyos lineamientos teóricos han incidido positivamente en el ejercicio del Control Territorial por parte de las instituciones públicas estatales, como David Galula y Martin Van Creaveld con la asimetría de las nuevas guerras.

Guerra y formación del Estado en la dinámica del Control Institucional del Territorio

El país evidencia una alta inclinación a los conflictos internos, donde precisamente la búsqueda efectiva de la soberanía esclarece tal comportamiento. Específicamente, la legitimidad de la institucional estatal en el territorio es el principal objetivo de los países en vía de desarrollo¹⁹.

La soberanía exige la posesión del Estado en todo el territorio, parte de la nación misma al enmarcar lo que otros entes no pueden hacer dentro de sus propias fronteras, otorgando el poder al Estado de decidir sobre sí mismo.

No obstante, la alta degradación del poder coetánea en los países subdesarrollados hace inconcluso el proceso de construcción de Estado, pues el elemento estructurador del fortalecimiento estatal, conocido como poder soberano, se encuentra permeado por la violencia interna. Así, la soberanía hace al Estado y nace del individuo en sí, siendo delegada a los órganos del poder público para su ejercicio.

Pues bien, en Colombia el inconformismo de las gentes y la población marginada del centro de poder, hace que el país se dispute entre guerras civiles o conflictos internos haciendo difícil la búsqueda de la soberanía. Construyéndose un Estado que no tiene el control de la periferia, creando situaciones de tensión desde su misma independencia y en pleno siglo XXI la dife-

¹⁹ Son países tercermundistas, pobres, débiles y alta fragilidad interna.

rencia no es mayor. Pues desde la colonización sobre estos espacios territoriales se generó la resistencia de las clases oprimidas.

El mismo desprecio de las élites bogotanas sobre los vastos territorios conocidos como los confines del Virreinato²⁰ ha repercutido como un intermitente en el tiempo trayendo consigo la violencia interna. Los individuos sentados sobre estas tierras no existían ante los ojos de los gobernantes, fueron vistos como la escoria social. “Estos grupos de arrojados y libres de todos los colores que vivían sin Dios ni ley, fueron considerados [...] enemigos internos” (Colmenares, citado por Serje 2006, P. 145). Ello dejó en entredicho la acción del Estado pues solo fue hasta finales del siglo XX cuando se le empieza a dar importancia a estas regiones de la periferia.

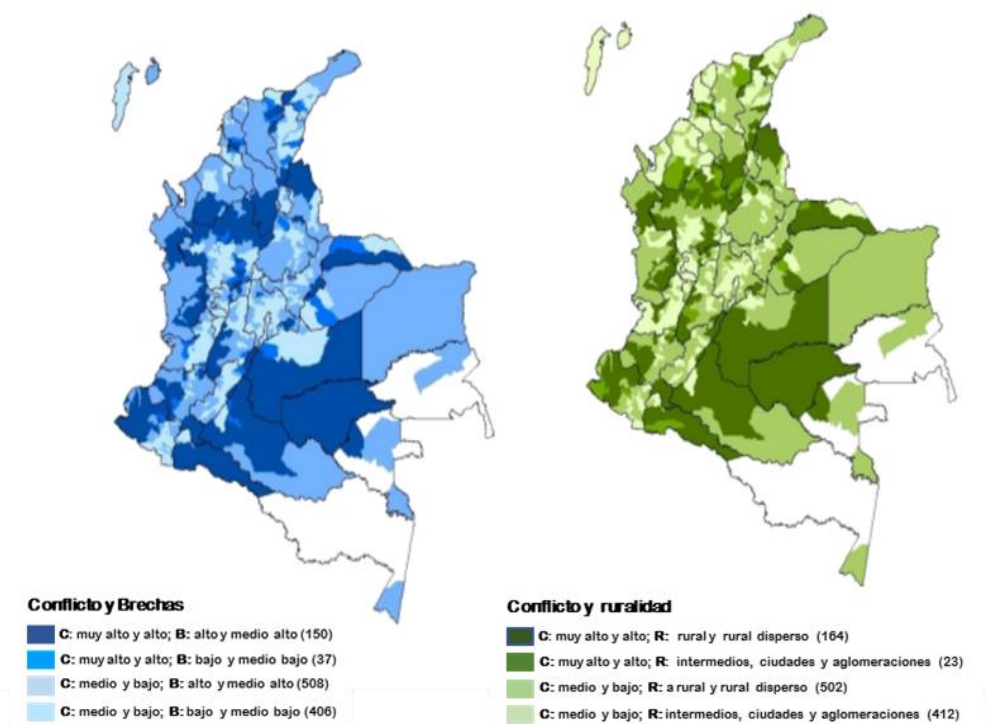
Prácticamente, es con la Constitución de 1991 que se cambia la categoría de territorios nacionales, estableciendo nuevas divisiones político - administrativas²¹. De acuerdo con Serje (2006, Pg. 22), solo hasta esa época fueron concebidos como departamentos, dependiendo del gobierno central. No obstante, esas regiones se han mantenido al margen de todo progreso y desarrollo.

El siguiente mapa elaborado por la Dirección Nacional de Desarrollo Rural del Departamento Nacional de Planeación, evidencia la incidencia del conflicto en relación a las brechas socioeconómicas -izquierda- y la pobreza rural -derecha- mostrando el abandono de la periferia que para la segunda década del siglo XXI parece no mejorar desde hace más de un siglo.

²⁰ Más de la mitad del espacio territorial en Colombia carecía de importancia para las elites dirigentes en el centro del país. Motivaciones que llevan inclusive al Estado a entregar territorios a la empresa privada, como el caso de la casa Arana, tras la explotación del caucho esclavizó la población indígena, llevándolos casi a su extinción.

²¹ Con la Constitución del 91 se crearon 32 departamentos.

Gráfico 4. El conflicto entre las brechas socioeconómicas y la pobreza rural



Fuente. DNP 2015. Incidencia del conflicto con las brechas socioeconómicas y pobreza rural

Coincidencialmente la zona de mayor desarrollo y menor índice conflictivo se encuentra hacia el centro, contraponiéndose a las áreas rurales periféricas. La realidad anterior define el foco de inseguridad interna, donde “la relativa fragilidad estructural del sistema político parece obedecer a las dificultades para asegurar un Control Territorial global efectivo por parte del Estado [...]” (Torrijos, 2009, pg. 158). Por lo tanto, la satisfacción integral principalmente sobre la demanda de factores domésticos de inestabilidad conducirá a una acumulación exitosa de poder.

Dicho de otro modo, del desarrollo integral de estos departamentos con alto grado de exclusión, depende el control sobre la población, el desarrollo de la territorialidad y en absoluto, la construcción del territorio. Con ello, mate-

rializar en cierta forma la centralización del poder de Estado, cuyas instituciones se reservan el monopolio no solo de la violencia, sino del Control Territorial, la justicia, entre otros (Kaldor, 2001). Bajo esta perspectiva, el Estado amplificaría el grado de legitimidad en todo el territorio, en la medida que satisfaga las aspiraciones de sus habitantes.

Sin embargo, es importante entender el comportamiento de la territorialidad en la dinámica interna de conflictividad vivida en el país, comprendiendo así la complejidad del territorio, y poder en cierta forma formular estrategias de desarrollo del mismo en el contexto actual. En la persecución de este objetivo, nos remontamos a la dimensión temporal, retomando la necesidad de la construcción integral del territorio.

La historia muestra que el territorio es el resultado de la construcción, apropiación, transformación e indiferencias, producto de la desigualdad y desequilibrio de poder, se gesta en la guerra, en continuidad de años de violencia interna sobre los espacios fragmentados²². Así las cosas, Pataquiva (2009, Pg. 161-162) manifiesta el nacimiento de guerrillas rebeldes contra el régimen estatal sobre los sesenta, entre las más relevantes las FARC y el ELN; desencadenando una confrontación cada vez más crítica, pues sobre los ochenta extremistas de derecha combaten la izquierda, casi llevando al país a un Estado fallido.

Evidentemente hasta finales del siglo XX y aún en los tiempos actuales, la influencia superflua del Estado en ese gran espacio de desarrollo sobre la periferia, se manifiesta en una gran ola de violencia, agudizándose una guerra infernal en el vacío de estos territorios. Amplio espacio geográfico donde se sentaron según Serje (2006, Pg. 25), los residuos de una sociedad colonial sembrada a lo lejos de todo progreso, sufriendo ahora un proceso revertido de desplazamiento por la afectación de la violencia desenfrenada y la lucha frontal contra las drogas.

²² Regiones donde existen poderes defactos de los alzados en armas, cuya arbitrariedad favorece el dominio sobre el individuo.

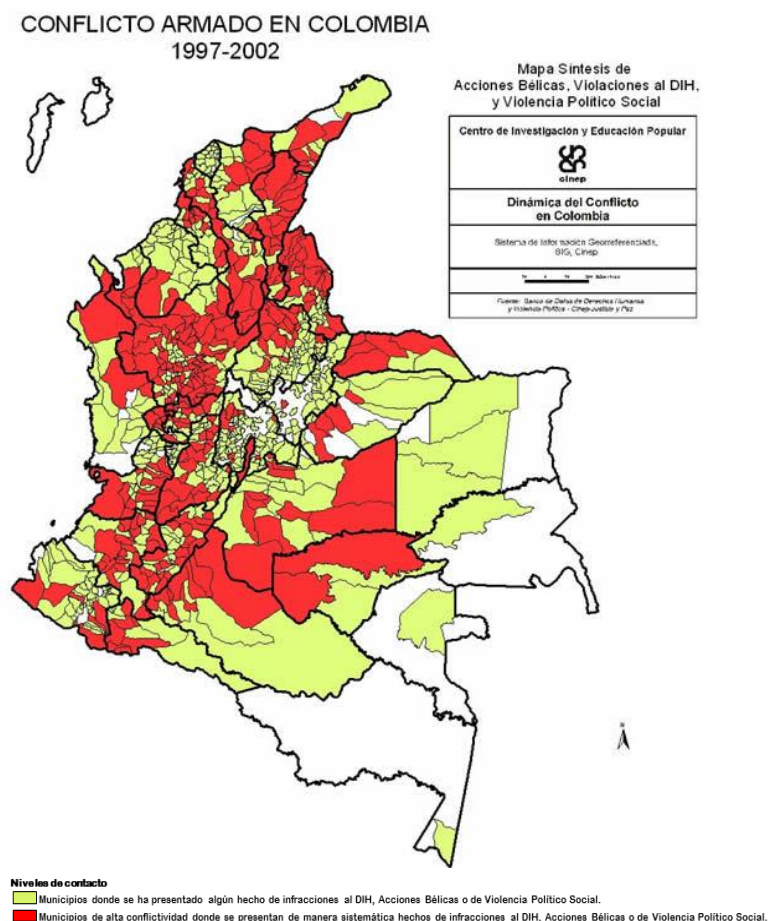
Siguiendo la base anterior, bajo la heredad conflictiva e incesante, se ha prolongado el desarrollo de la territorialidad en Colombia. En sí, la construcción del territorio ha sido diferencial, más que por el carácter del mismo, es por la disparidad de las relaciones humanas establecidas sobre él; pues bien, el territorio es un elemento estructurado más allá de un simple espacio geográfico, en palabras de Mario Sosa Velázquez “[...] no es solamente una porción de tierra delimitada con su complejidad biofísica [...] Es, sobre todo, un espacio construido socialmente, es decir, histórica, económica, social, cultural y políticamente.” (Sosa, 2012, p. 7)

Prácticamente, de la misma población, sobre la fragilidad de los espacios fragmentados y el inconformismo surgen las insurgencias rebeldes, relacionando tierra, conflicto y territorialidad, al común denominador del pasado violento que acontece desde la independencia. Entre todo, las guerrillas en Colombia encontraron en lo territorial los fundamentos para esparcir su modelo violento como exigencia a reivindicaciones de igualdad, equidad, entre otras; incorporando con el tiempo al narcotráfico como fuerza de sostenimiento y motor de crecimiento de los grupos guerrilleros.

Al agravarse el conflicto, éste logra adaptarse a circunstancias que obedecen a realidades divergentes en cada región. Bajo este contexto, los grupos rebeldes alcanzaron importantes objetivos político-militares contra el régimen de gobierno, coincidiendo con Theda Skocpol (1995, pg. 6-7), a un escalamiento de la confrontación hasta tal punto que las fuerzas estatales se vieron relativamente debilitadas en su iniciativa estratégica operacional. Tanto que las guerrillas narcoterroristas de las (FARC) casi alcanzan el control del núcleo vital, su misión era tomarse la capital.

De tal forma, entre los años 1997 y 2002 Colombia era un país inviable, con un Ejército inviable y derrotado, en el 2001 había en Cundinamarca 14 estructuras de las FARC rodeando Bogotá. El siguiente mapa (*Gráfico 5*) del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) muestra la evolución del conflicto armado en Colombia entre 1997 y el año 2002. Es evidente que gran parte de la región Andina estuvo secuestrada por las FARC a principios del nuevo siglo.

Gráfico 5. Alcances del conflicto armado entre 1997 y 2002



Fuente. CINEP. Dinámica del conflicto armado 1997-2002

En tales circunstancias, aparecieron distintos escenarios exagerados de violencia en la geografía nacional, donde el Estado parecía carecer del monopolio de la fuerza. La intensificación del conflicto contaminó todas las regiones del país sin excepción, unas con mayor intensidad denominadas “Territorialidades bélicas” (Uribe, 2001, Pg. 251). Manifestándose bajo convicción, la voluntad irrestricta de la población de negarse al sometimiento del orden estatal, pues no prevaleció la soberanía de la institucionalidad.

Claramente, se muestra el establecimiento de zonas rojas en una amplia gama espacial del territorio nacional. Para Serna & Gómez (2009, p. 19), tales zonas representaban territorios violentos revestidos de naturaleza, con la ausencia de la autoridad de los partidos tradicionales, bajo la acción de las guerrillas y la exposición a la agitación y la protesta social.

Pese a todos los esfuerzos del Estado por mantener el orden, los grupos armados lograron establecerse en algunas regiones del país, constituyéndose como actores soberanos en ellas. Según Arjona (2010), desplazando o subyugando las instituciones que regulan la vida de los habitantes. En tal sentido, bajo la ausencia del poder estatal es sustituida la autoridad, abriendo brechas para que agentes externos se disputen esos territorios.

Sin embargo, algunos factores relacionados con las reformas militares desde el período de gobierno de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe -como se verá en adelante-, afectaron el centro de equilibrio de los grupos insurgentes. Los cambios producidos al interior de la organización, mejoramiento de equipo y aplicación de la doctrina, optimizaron la capacidad de acción de la fuerza pública. En lo que lleva del siglo XXI la proyección del Estado con el poder militar ha contribuido en parte, con la institucionalización de la periferia.

La transformación militar mejoró la eficiencia operacional de las tropas, el Control Territorial de zonas estratégicas y el acercamiento a la población. De acuerdo con Villamizar, A. & Espejo, citado por Manrique y González, (2014), la administración de Pastrana fue el inicio del fortalecimiento al sector defensa, aumentando el presupuesto dirigido al reforzamiento de las operaciones militares, que con el aprovechamiento del plan Colombia traería un futuro prodigioso. Por lo tanto, la sinergia del brazo armado con su destacada ventaja militar, conllevó al Estado a tomar la iniciativa, debilitando los grupos insurgentes.

De modo que entre 1998 y el 2002 se dio inicio al fortalecimiento institucional de las Fuerzas Militares, proceso que tomó fuerza durante el gobierno de Uribe. El territorio convertido en un gran teatro de operaciones, producía

cambios cualitativos respecto al uso de tecnologías de avanzada en el campo de combate, ofreciendo trasformaciones estructurales en la organización de las unidades militares, asimilando la irregularidad de la guerra, con un vuelco total en la doctrina militar.

Así las cosas, el gobierno Uribe enmarca su política para la consolidación del control estatal dentro del concepto de “retomar el control definitivo de aquellas zonas con influencia, de los grupos armados ilegales y lograr el accionar legítimo en todo el territorio nacional. Se trata de un esfuerzo integral, conjunto y coordinado de recuperación, presencia y consolidación interinstitucional” (PND 2002-2006, Pg. 37). Las Fuerzas Militares se convierten en el pivote de proyección del Estado a todos los rincones del territorio nacional.

A partir del momento se había entendido que el principal recurso político para llevar la gobernabilidad al territorio nacional era la fuerza. Siguiendo a Pedraza (2010, Pg. 155), al no disponer de la fuerza como recurso político con la cual se despliega el poder del Estado, otros como los Grupos Armados Ilegales, darán las pautas de gobernabilidad e impondrán sus propios recursos para generar fórmulas estables, en el peor de los casos, con la tendencia a ser aceptadas por actores estratégicos dentro del territorio, entre ellos el mismo Estado.

Fue necesario entonces, una multiplicidad de esfuerzos institucionales para el mantenimiento del orden interno en el territorio nacional. Concentrándose así, “[...] policía en los centros urbanos [...] contingentes de soldados campesinos en las áreas rurales, [...] adaptaron las redes de cooperantes ciudadanos [...] e implementaron un plan operativo contra facciones disidentes, rearmados y emergentes que fueron concentrándose en regiones recuperadas” (Rodríguez, J. 2012, pg. 51). Al tiempo que la acción ofensiva contra los grupos insurgentes restablecía la presencia de las Fuerzas Militares en las áreas críticas, visualizaba el camino hacia la paz negociada.

Actualmente, el contexto geopolítico regional parece favorecer los propósitos de los grupos insurgentes de las FARC y el ELN. Según Ariel Ávila (citado por Rodríguez P. el 09 de septiembre de 2012), en entrevista a la

APF, las FARC, aunque llegaron derrotadas a la mesa, debieron darse cuenta de la llegada al poder de los gobiernos de izquierda. Sobre los últimos años se han multiplicado en el continente gobiernos de Centro izquierda como el caso Salvador, Nicaragua, Venezuela y Ecuador, motivando a las guerrillas a alcanzar sus fines por la vía política, pues podrían tener apoyo de algunos de ellos.

El Control Institucional del Territorio, el Estado y la guerra

La guerra afecta al Estado y sus instituciones, y éste a su vez buscará la forma de reprimirla con acciones decisivas. “Sería difícil y tal vez imposible encontrar muchos volúmenes sobre la historia política que no mencionan rebeliones, revoluciones, levantamientos, y similares” (O'Neill, 1990, P. 1). En esta gama de conceptos la intervención estatal con sus instituciones legítimas es clave para descubrir la salida al conflicto.

El Control Institucional del Territorio obedece al libre ejercicio de la soberanía ejercido por el Estado sobre el territorio. De modo que “Las condiciones básicas de control institucional del territorio se consideran establecidas cuando la acción integral y coordinada del Estado en una región focalizada ha permitido desestructurar la capacidad de las organizaciones armadas ilegales para ejercer el control de la población” (Lineamientos PNCRT, 2014, pg. 24). Por ello, el gobierno ha buscado por todos los medios superar la difusión desequilibrada que dio origen a todos los problemas persistentes en el territorio.

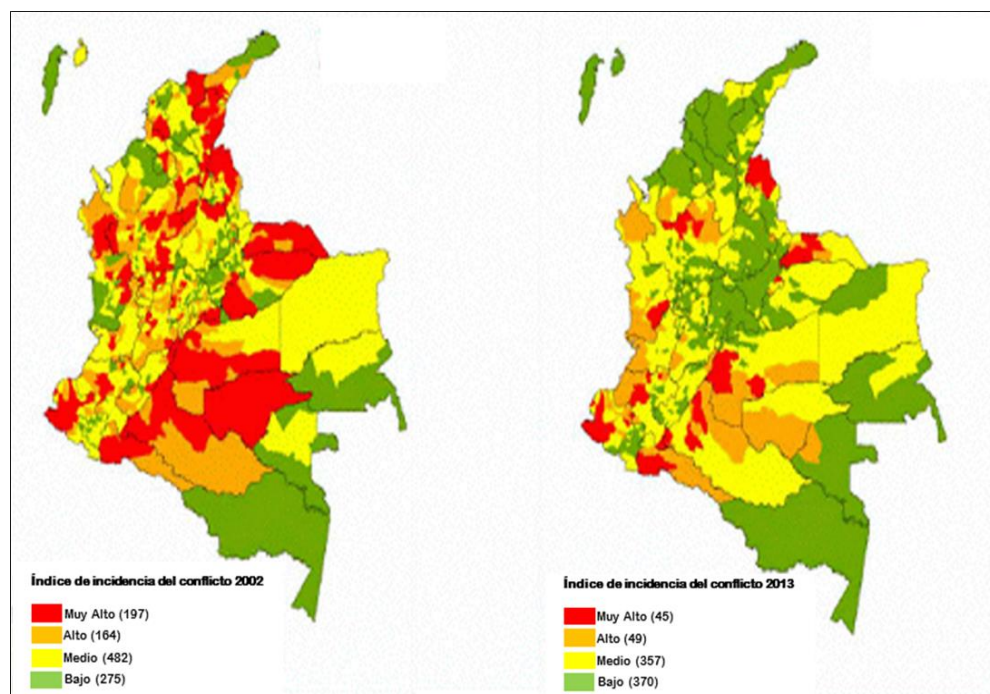
Fue necesaria la presencia integral de todas las instituciones del Estado con tendencia creciente en el territorio, especialmente para restringir espacios a los actores no estatales, solucionar las necesidades sociales insatisfechas, proyectando la legitimidad estatal con la auto-sostenibilidad de las instituciones en un ambiente de gobernabilidad.

Por lo tanto, una de las estrategias del Estado y las Fuerzas Militares para acercarse a las zonas periféricas y cerrar la brecha existente entre estas y el triángulo de oro andino²³ se concentra en el (CIT). Tarea difícil para las

²³ Cundinamarca, Antioquia y Valle.

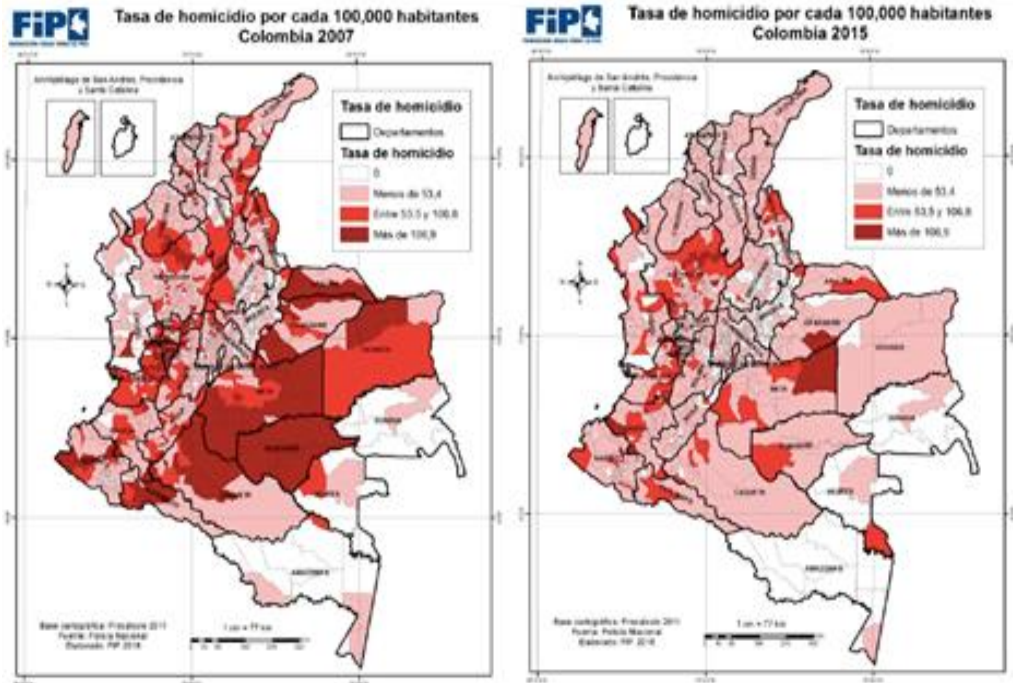
Fuerzas Militares pues, según Galula (1964), se falla al suponer que se puede dotar de legitimidad a fuerzas que son vistas por la población como invasoras²⁴, siendo que persistió en el tiempo la ausencia de la autoridad estatal. Pese a que en las regiones aisladas y para muchas culturas, un Ejército ocupante carecerá de legitimidad de origen, las Fuerzas Militares y de policía han mostrado resultados significativos como lo muestra el mapa (Gráfico 6) *índice de incidencia del conflicto 2002-2013* y (Gráfico 7) *disminución tasa de homicidios en áreas conflictivas*.

Gráfico 6. Disminución del conflicto armado en Colombia



Fuente. DNP. Índice de incidencia del conflicto 2002-2013.

²⁴ En su mayoría los espacios fragmentados, los grupos alzados en armas tienen el control de la población y del territorio, por lo tanto, el esfuerzo de alcanzar legitimidad entre los habitantes es mayor para las fuerzas del Estado, de hecho, el enfoque de ganar el corazón y la mente de los habitantes se centra en esto.

Gráfico 7. Disminución tasa de homicidios en áreas conflictivas

Fuente. FIP-PONAL. Tasa de Homicidios 2007-2015

Los índices expuestos anteriormente muestran prácticamente la mejora en cuanto a disminución del accionar de los grupos armados y el aumento sustancial de la seguridad. Con avances en control del territorio sobre las zonas norte y sur oriente del país. Sin embargo, zonas muy inseguras aún prevalecen sobre los departamentos del Choco, Cauca, putumayo, meta Guaviare y Arauca.

De modo que el Estado tiene un gran desafío para llevar la institucionalidad a estas áreas donde aún no se ha podido garantizar el orden legal y constitucional. De acuerdo con González & Otero (2010), la construcción de Estado en Colombia ha adoptado un sentido no convencional por la presencia diferenciada de las instituciones estatales en el territorio nacional. En estas áreas la dificultad de representación del Estado agudiza la ausencia de sobe-

ranía, evidenciado con el transcurrir de más de dos siglos, la incapacidad de ejercer en forma absoluta el Control Institucional del Territorio.

Por lo tanto, el proceso de construcción de Estado en Colombia también debe ser diferencial, con un enfoque en los territorios periféricos más marginados y golpeados por la violencia. Según Patiño (2012), en décadas de vida republicana la debilidad del Estado ha enfrentado fuertes poderes locales y regionales, traducidos en continua violencia desde la época de independencia, siendo incapaz de llevar a buen término la centralización política y el monopolio de las armas. Seguridad interna que ha sido llevada a los espacios de no integración, donde la coexistencia del orden es característico solo en las regiones centralmente cohesionadas por el gobierno.

No obstante, para entender la morfología del Control Institucional del Territorio (CIT) es necesario preguntarse ¿Cómo se relaciona el Estado, la guerra y el CIT en los conflictos de baja intensidad? Los conflictos bélicos exigen la transformación de las instituciones, cambios en el interior del Estado. Sin embargo, se debe identificar la relación guerra y Estado desde la perspectiva de los Estados plenamente desarrollados y aquellos en proceso de formación o incompletos. En 2015, Jaramillo, citado por Ayoob (1995), plantea que en los países tercermundistas la viabilidad de Estado no está ligada específicamente a elementos militares, pues el elemento de seguridad tiene completa dependencia de las dinámicas políticas.

Prácticamente, las actuaciones de los militares obedecen a un profundo análisis sujeto a tareas en beneficio mutuo que apoyan la gobernabilidad. Sus acciones “[...] están supeditadas a la acción política de los ciudadanos” (Cadena 2008, Pg, 145). Razón por la cual los asuntos militares se consideran acoplados a las políticas públicas, más cuando se trata de temas de grupos aislados de la sociedad civil dominante. Además, el dominio de la población es la herramienta de Control Territorial, que a su vez le permite al Estado proyectar el ejercicio de la soberanía.

Weber estudia la sociedad alemana, en su proyecto de construir una nación en medio de la guerra. Es así como en 1919, Weber define al Estado como

un conjunto de instituciones articuladas dentro de un territorio, cuya unidad política se reserva para sí el uso de la fuerza, donde la comunidad reclama con éxito el monopolio de la coacción física legítima. Max weber afianza su concepto basado en la situación vivida por Alemania tras perder la Primera Guerra Mundial, pues el tratado de Versalles había derrumbado su poder de decisión sobre quiénes eran los amigos o enemigos.

Prácticamente se exige una sujeción del individuo a la política y la ley, donde la institucionalidad posee la absoluta autoridad en el territorio. Siguiendo la base anterior, la unidad política posee la facultad soberana para nominar quienes no son los amigos del Estado. Es decir, “encargada de decidir cuáles son los enemigos [...] establecer los casos en que un enemigo potencial se transforma en enemigo real. Esta decisión trae aparejada la determinación del que no puede ser considerado como enemigo” (Saravia, 2011, pg. 83). Por ello, la Alemania de Weimar al no tener poder de decisión no existía como pueblo. Es así que, en 1933, Alemania buscando salvar la republica reclama su espacio vital y declara la guerra a Polonia.

Igualmente, académicos como Charles Tilly (1992) y Carlos Patiño (2005, pg.32) reafirman lo fundamental de la guerra en la formación de los Estados Nación occidentales, y definen al Estado como unidad de dominación, con capacidad de tomar decisiones soberanas por sí mismo, y como un todo decidir a quién se le hace la guerra. Tilly (1992), en su análisis respecto al marco de formación del Estado moderno desde la edad media manifiesta que el Estado hace la guerra y viceversa. Basado en lo anterior, las acciones bélicas permitirán ejercer el poder y soberanía en el territorio que se gobierna y sobre quien lo habita.

Ahora bien, el aparato bélico en la guerra convencional o llámese interestatal, es separado de la sociedad, en contraposición con la violencia interna donde posee un estrecho vínculo. Creveld (1991, pág. 337), resalta en la nueva concepción de los conflictos globales irregulares la no distinción entre civiles y militares, así como el predominio de la violencia tradicional y privatizada que escapa del control estatal. Por ende, actores no estatales, insurgen-

tes, delincuencia común organizada y muchos más se disputan el monopolio de la fuerza, el dominio de la población y el Control Territorial.

Evidentemente, el continuo laboratorio experimental de la guerra convencional evita particularmente el florecimiento de cualquier tipo de confrontación interna. Por consiguiente, el Estado ejerce Control Territorial y soberano en todo el territorio. Por el contrario, evita que las amenazas puedan adentrarse desde afuera; siguiendo a Patiño (2012, pg. 18), la guerra es llevada al ámbito internacional, manteniendo al margen la problemática basada en la violencia generalizada entre el Estado y la sociedad, evitando los focos de conflicto interno, de modo que la guerra es conservada como actividad pasiva y estratégica del Estado que se aviva a la hora de la confrontación. Desde esta perspectiva, el factor interno de violencia de un Estado es resultado del pobre y reducido ejercicio de la soberanía en su espacio territorial.

Basado en lo anterior, cuando el Estado y sus instituciones no se logran posicionar en la totalidad de su territorio, no hay existencia de un orden social o autoridad proclamada de la unidad política, es por ello que la población reclama esa identidad como ciudadano miembro de una nación²⁵, pues no existe el monopolio de los medios de coerción. Así, la violencia de los conflictos internos responde a un ejercicio continuo de mantenimiento y defensa del orden, de un lado; y de derrocamiento y desafío de ese mismo orden, con miras a la construcción de un nuevo ordenamiento social y político, del otro (Kalyvas, Shapiro y Masoud, 2008). Es precisamente porque el proceso de construcción de muchos Estados como los latinoamericanos ha sido demasiado corto, tanto que existió en algunos casos como en Colombia primero el Estado que la nación.

En este sentido, se destaca que en la larga línea del tiempo primero se encubo la nación y sobre esa base surge el Estado. Primero se creó la idea de nación que trascendió regiones y culturas de un territorio, otorgando una identidad hasta el sentir de ciudadano y sobre el cual se cimentó el Estado. Se advierte entonces, que el Estado moderno en sí, se construye histórica-

²⁵ En relación a una identidad y cultura entre otros elementos presentes en el territorio. En la creación del Estado Moderno la Nación precede al territorio.

mente durante largos períodos de tiempo, en dimensiones de espacio diferentes. De acuerdo con Charles Tilly, (1992) son trayectorias de largo aliento. Por ello, los verdaderos Estados territoriales europeos originados tras la paz de Wesfalia demoraron para su formación más de nueve siglos. Es por eso que debajo de cada Estado en Europa hay un cementerio de Ejércitos victoriosos.

En la historia de los Estados de occidente, se enterraron el sacro imperio Romano, el imperio bizantino, el imperio mongol, el imperio zarista, entre otros. Tilly (1992, pg.40) afirma que en el siglo XX Europa termina con aproximadamente entre 28 Estados de casi 500 que existían en el siglo XV. Son realmente cambios estructurales que con el pasar del tiempo originaron los Estados-Nación conocidos hasta ahora.

Hasta el último minuto se marca la trayectoria de grandes imperios: Así, por ejemplo, el imperio británico duro hasta principios del siglo XX²⁶, durante el mismo siglo también se consumó el imperio soviético con la revolución de febrero de 1917. Entre todo, los actuales Estados conocidos hasta ahora, son realmente los sobrevivientes, aquellos triunfantes en una larga carrera de casi un milenio para su formación.

La cuestión gira alrededor de que el verdadero Estado moderno²⁷ logro establecerse tras siglos de lucha, dimensionando aparatos bélicos poderosos. Todo ello, bajo condiciones de fuerza, culturales, étnicas, económicas y religiosas, hasta su establecimiento como unidad de vida social. De tal forma “El siglo XX se recibe con la herencia de aquellos Estados organizados en imperios [...]” (Martínez, 2014, pg. 49). En si sobre la ruina de grandes imperios se construyeron los Estados-Nación. Por tal motivo, hablar de Estado en cortos períodos, donde no se visualiza el tiempo y espacio, sería hablar de Estados en formación. Pues bien, no sería posible construir un Estado en dos siglos de historia, mucho menos en cincuenta años de guerra.

²⁶ Considerado el Imperio más grande, duradero y extenso de la historia

²⁷ Nacen los Estados Territoriales Europeos tras la paz de Wesfalia, por ello se conoce como Estado Wesfaliano.

Ante este asunto, se puede advertir que los Estados con vasta trayectoria y gran experiencia en la guerra Interestatal no sufren el flagelo de los factores internos de violencia. Por lo tanto, ejercen la soberanía las instituciones públicas que lo componen en la totalidad del territorio. Más aún, han logrado para sí reservarse el monopolio de las armas, a diferencia de los Estados jóvenes que no tienen un recorrido histórico mayor en la guerra interestatal, debatiéndose entre guerras civiles o conflictos internos.

Así, la dinámica de la crisis de seguridad en el interior de los países tercermundistas ha reemplazado la competencia de los superpoderes, pues se convierte en la columna vertebral de la construcción del Estado, generando una creciente interacción entre espacios geográficos, población e inseguridad. Pues el control interno del territorio y el monopolio de la fuerza se disputa con actores ajenos a la institucionalidad, como el narcotráfico, la insurgencia y la delincuencia Común Organizada.

Ante todo, la mutua correspondencia existente entre guerra y sociedad en los conflictos armados internos, asimila la importancia de la población para la solución de los mismos. Una realidad donde el control de la población es directamente proporcional al control del territorio. Por cierto, en las guerras irregulares la influencia sobre la población y la legitimidad de la intervención son prominentemente indispensables. “El contacto con la población, es en realidad la primera confrontación entre dos bandos por el poder sobre la población” (Galula, 1964, p.6). En efecto, los grupos insurgentes forzarán un gran cambio político, influyendo en la población para su aceptación; por otra parte, los Estados buscarán alcanzar la práctica legítima y total de la soberanía.

Nuevo campo de batalla del Estado en la consolidación como unidad de vida social

El nuevo campo de batalla de las nuevas guerras gira alrededor de un escenario donde se lucha por el individuo. Para Arjona (2008, pg.118), los actores armados insurgentes, buscan conseguir legitimidad tanto en el ámbito interno como externo, siendo capaces, por ejemplo, de apoyar movilizaciones

sociales masivas que planteen retos significativos al Estado, proyectándose como actor fuerte y legítimo, pues mostrará una imagen poderosa con capacidad de movilización de masas y base social cohesionada. Pues bien, en el paradigma contemporáneo, el apoyo civil adquiere un valor considerable, de acuerdo con esta visión, la victoria va más allá de una prueba de fuerza, requiriéndose conquistar la voluntad política de la población, racionalizando el uso de la fuerza, al tiempo que se evita la confrontación armada.

Actualmente, la dimensión central de los conflictos armados²⁸ se sienta sobre el conjunto de individuos que habita el territorio. Siendo que “[...] el ejercicio del poder político depende del acuerdo tácito o explícito de la población, o en el peor de los casos, de su misión” (Galula, 1964, p. 6). En esta área de confrontación las ideas más que las balas tienen el poder de un arma nuclear.

En la actualidad la población junto con su cultura y la sociedad como un todo, además de un componente interinstitucional que garantiza la seguridad nacional, son el nuevo componente de los conflictos armados. Particularmente, la población es el factor esencial y el elemento más importante para lograr el control institucional del territorio. Siendo un proceso de interacción de los actores presentes y dominantes en la guerra interna que caracteriza a los países tercermundistas como el caso de Colombia.

Visto de esta forma, en estas guerras es vital el acercamiento de las instituciones legítimas con la población. Incidentalmente las Fuerzas Militares del Estado aprenderán a vivir entre la población, manteniendo el contacto con ella. Esto en principio puede aumentar el riesgo de bajas, pero se protegerá a la población efectivamente; a largo plazo, también ofrecerá mayor protección a las propias tropas. Así, separando al enemigo de la población civil y con la gente del lado del gobierno, se cortan las líneas de apoyo y sostenimiento del adversario, al tiempo hay un fortalecimiento de capacidades²⁹.

²⁸ Híbridos, asimétricos e irregulares.

²⁹ Aumento de la inteligencia humana, apoyo, legitimidad.

Por ejemplo, el éxito del General Petraeus³⁰ en Irak al entrar a Mosul no consistió en el uso de los tanques, ni de la aviación, sino en ganar el corazón de sus habitantes. Simplemente rompió el vínculo de unión que existía entre los grupos insurgentes y sus habitantes. Siguiendo a Galula (1964), la población es el nuevo territorio que aprovechará la insurgencia para mantener equilibradas las disparidades físicas en su contra. De ahí, Petraeus entendió que la población civil era de vital importancia no solo para los insurgentes.

La población en contra de los grupos insurrectos, apoyaría el objetivo de reforzar la gobernabilidad, por ende, no limitó solo los esfuerzos a la seguridad de la fuerza, también evitó que los insurgentes ganaran el apoyo activo de la población. De este modo, el alto mando militar abordó la población civil para ganar la iniciativa, manteniendo el balance respecto a la misión, la protección de las tropas y la seguridad de la población civil.

Nada fácil para los organismos estatales, puesto que la percepción de seguridad y legitimidad frente a la población solo estará de su lado cuando el poder de la insurgencia haya sido quebrantado. Sin el apoyo de la población difícilmente se puede mantener el elemento insurgente. Por ello, es clave aislarlo, contrarrestando sus esfuerzos para influir en los habitantes.

En atención a lo expuesto, estableciendo la conexión orgánica en relación al espacio geográfico, la población y la estructura armada, Castillo & Salazar en (2006 pg.41), manifestaron que la condición esencial para el crecimiento conjunto entre territorio y Control Territorial es el impacto de los agentes armados en la supervivencia de las comunidades. En tales circunstancias, la relación Control Territorial y grupos armados representan un amplio espectro

³⁰ En abril de 2003, el General de División Petraeus y la 101ª División Aerotransportada del Ejército de EE.UU. entraron en la ciudad septentrional iraquí de Mosul, capital de la provincia de Nínive. Había transcurrido menos de un mes desde entrada de EE.UU. a Irak. Pero las tropas de EE.UU. ya habían capturado Bagdad, el dictador Saddam Hussein había huido y, aunque la seguridad seguía siendo una preocupación fundamental, los militares de EE.UU. ya no estaban en modo de batalla completa.

de posibilidades hacia diferentes líneas de acción, evitando la dependencia solo de las capacidades militares³¹.

En ese orden de ideas si la insurgencia se nutre de la población, vive con ella, se alimenta de ella, es apoyada por ella y de ella recibe información, el esfuerzo máximo en las áreas críticas debe estar direccionado a que “Las unidades deben desplegarse donde la población realmente vive y no en posiciones que parezcan tener valor militar. Una unidad militar puede pasar toda la guerra en posiciones pretendidamente estratégicas sin contribuir de ninguna forma a la derrota del insurgente”. (Galula 1964, Pg. 111)

Siguiendo la base anterior, este esfuerzo debe ser mancomunado e interorganizacional³² como parte del enfoque integral y sistemático del Estado, debiendo llegar, al punto de sostener la acentuada interdependencia de crecimiento entre espacio y comunidad.

Ahora bien, en términos formales la población define la noción de Control Institucional del Territorio y esta a su vez, puede definir el ejercicio de la soberanía. Basado en lo anterior ¿Cuál es la noción de soberanía sobre los diferenciados espacios geográficos donde los niveles de violencia interna no son iguales? Kalyvas (2006, pg.88), manifiesta que, debido a la fragmentación del espacio, existe una alteración en la naturaleza misma de la soberanía, ello, por efecto de la irregularidad de la guerra, de modo que del trato y la intensidad de la relación de los agentes dominantes que intervienen en el conflicto hacia la población, depende la soberanía ejercida sobre el territorio.

De forma que la ganancia en Control Territorial es positiva para el Estado siempre y cuando exista una fuerte segmentación de la soberanía, basada en la dominación total de la población.

³¹ Evitando direccionar recursos en un solo sentido. Las capacidades militares por si solas no son suficientes.

³² El concepto gira alrededor de lo interinstitucional, lo integral, armonizando con las Organizaciones públicas y privadas, internas y externas.

Tabla 11. Soberanía: Zonas de segmentación y fragmentación (Violencia interna)

IMPACTO DE LA POBLACION EN LA FRACMENTACION DEL ESPACIO		Ninguna o menor participación de grupos insurgentes-Mayor grado de expectativa de cooperación de la población		Mayor participación de grupos insurgentes-Menor grado de expectativa de cooperación de la población	
					
Variables de Dependencia	Zona I (Estado)	Zona II (Estado)	Zona III (Estado-Insurgentes)	Zona IV (Insurgentes)	Zona V (Insurgentes)
Soberanía Fragmentada		Mayor control por parte del titular. Violencia selectiva.	Control de las partes con igual intensidad de las partes.	Control de los actores dominantes con mayor intensidad de los Insurgentes. Violencia indiscriminada contra la población, para lograr cooperación	
Soberanía Segmentada	Domina-ción total de Población por				Domina-ción total de Población por

	parte del Estado				parte de Grupos Insurgen- tes. Control social, cohesión y colabora- ción civil.

FUENTE: De elaboración propia. De acuerdo a la teoría de Kalyvas “The logic of violence in civil war” 2006.

De acuerdo a lo anterior, el marco de confrontación muestra un espacio geográfico segmentado en cuanto al ejercicio de la soberanía por dos polos opuestos: La zona uno de control total del titular (Estado), y la zona cinco de control total de los insurgentes. Igualmente, un espacio geográfico con soberanía fragmentada en crecimiento de forma proporcional cada vez que aumenta la influencia y participación del adversario.

Aunado a ello, el uso de la fuerza en este escenario es inversamente proporcional³³, disminuyendo en la medida que se acerca al estado de dominio de la población. Con el dominio de la población³⁴ aumenta la sinergia a un esfuerzo mayormente político, cerrando las brechas existentes entre las zonas 1 y 5.

Las zonas 2,3,4 representan la soberanía fragmentada; siguiendo a Kalyvas (2006), fragmentada porque su ejercicio es limitado o incompleto sobre la misma parte de un territorio, al tiempo se convierten en zonas de disputa de

³³ Sobre la zona cinco hay mayores incentivos para el uso de la fuerza por parte del Estado; la competencia militar prima sobre la dimensión política, un esfuerzo mayor se orienta a la capacidad militar para combatir grupos insurgentes. En todas las circunstancias, el enfoque integral acompañara esta labor, en una batalla invisible y paralela al esfuerzo armado sobre la población y el enemigo para ganar su cooperación.

³⁴ En la zona de dominio 5 el retador gana un espacio de aceptación y subordinación de la población. El grupo armado retador multiplicara sus capacidades con el apoyo del pueblo, dirigiendo sus acciones hostiles a enfrenar las fuerzas del Estado.

los agentes dominantes en la confrontación. Se puede considerar en este espacio de fragmentación la falta de coerción institucional sobre la población incentivando la violencia interna.

En la realidad del Estado colombiano ha sido difícil centralizar el poder materializándose en la baja legitimidad institucional. Esta problemática explica la fragmentación de la soberanía existente en algunas regiones geográficas del país. De acuerdo con Bonett, (2008, p. 15), es precisamente en términos de seguridad interna, esa falta de sinergia e integralidad entre el poder ejecutivo y los demás organismos del Estado en el logro de los objetivos, lo que ha prolongado el conflicto interno.

Como se observa, el estímulo del conglomerado humano en las diferentes regiones de Colombia para el desarrollo social y regional depende del grado de influencia del propio Estado en cada una de ellas. Sin embargo, muchas son las dificultades que el Estado tiene para llegar a la totalidad del territorio rompiendo el vínculo: Gobierno, territorio y población. Ovulando entonces, el factor de inseguridad que “emana principalmente por dentro de sus fronteras y no por fuera de ellas” (Ayoob, 1995, p. 7)

Específicamente en Colombia, el conflicto armado iniciado en la década de los 60s se centró en los territorios discriminados cuya topografía dificultaba la labor de las autoridades, facilitando la acción de inestabilidad. “El control local es conquistado por los insurgentes la mayoría de las veces, gracias al abandono estatal de regiones apartadas y marginadas de todo progreso [...] de toda acción de gobierno” (Ospina 2011, p. 33). Situación en la que curiosamente, el enemigo hace pate de la población, donde el inconformismo por la acción no soberana de las instituciones públicas, motivo la formación de grupos rebeldes entre las gentes.

En 1964, rebeldes bajo el título de guerrillas se ubicaron en territorios que facilitaron su economía de guerra, el control de poblaciones aisladas y dispersas, llegando a dominar diferentes áreas estratégicas en todo el país. La naciente guerra en medio de la población del general Sir Ruger Smith en su concepto teórico, creció desenfrenadamente desde el corazón del campesina-

do. De acuerdo con Ferro y Uribe (2002), los milicianos, por ejemplo, son civiles que hacen vida partidaria y política. Sus vidas giran al rededor del trabajo, su hogar, la finca donde habitan y el campo de combate, constituyéndose en un concepto muy claro de este grupo insurgente.

Principalmente, el grupo guerrillero de las FARC desde sus comienzos, durante las primeras décadas de su actividad guerrillera, buscaron el apoyo de los colonos a través de la ocupación de regiones olvidadas, para después alcanzar zonas de importancia estratégica por sus recursos. Estos recursos, así como el trabajo de masas favoreció el crecimiento del grupo insurgente.

Entre tanto, el surgimiento de nuevos frentes y su ubicación en áreas estratégicas para su financiación tiene gran incidencia con el crecimiento exponencial de los cultivos ilícitos. De acuerdo con La Rotta (1996) y Vargas (2003), sobre los 90 la participación de los grupos guerrilleros en actividades de narcotráfico aumentó hasta el punto en que lograron establecer un sistema de producción, transporte y comercialización creado por ellos mismos. Vinculando entonces al narcotráfico con la expansión de grupos ilegales.

Ocurren entonces enfrentamientos entre grupos presentes en el mismo territorio, que combaten en medio a la población, lo cual genera masacres³⁵, desplazamiento forzado, etc. Unos y otros, pretenden desacreditarse así mismos, al tiempo que buscan la legitimidad y la influencia en la totalidad de la población, haciendo uso de la violencia indiscriminada para ganar subordinación y autoridad en los pobladores. Por un largo período y coincidiendo con Rangel (1999, P. 26-30), mayormente el éxito territorial y militar de las FARC se debió a la creciente multiplicación de sus frentes, facilitando la confrontación armada en zonas recónditas y abandonadas por el Estado, con ello dispersando al Ejército, a la vez que concentraban su actividad en áreas estratégicas y de importancia económica.

³⁵ La disputa por el territorio entre grupos paramilitares y las FARC en 2002 por ejemplo, trajo como consecuencia la masacre de Bojaya, donde mueren 116 personas entre ellos 46 niños, por la explosión de un cilindro lanzado por las FARC contra la iglesia donde estaban refugiados.

Obligando así al Estado a emplear todos los medios posibles para enfrentar la amenaza, naciendo un espacio de confrontación donde la soberanía fragmentada en su mayoría, deja a la población en medio del conflicto y al conflicto entre las gentes³⁶. De acuerdo a lo anterior, Smith (2005), coincide en señalar la mutación sufrida a los antiguos conflictos convencionales, circunstancias en las cuales, ahora la población constituye el principal elemento del territorio, así como del campo de batalla donde combatientes y civiles se confunden intencionalmente. Por su parte, éste oficial considera un nuevo escenario marcado por guerras con fines diferentes a aquellos librados en el pasado, así los objetivos materiales y destructores de las guerras industrializadas, son remplazados por elementos intangibles como la legitimidad, o influencia sobre la población civil.

Es por ello que los conflictos de ahora, no se sobrepone la fuerza para poder imponer la voluntad del vencedor. Por lo general, el enfoque político de los actores insurrectos, buscará también conseguir la legitimidad, enarbolando un ideal común para promulgar la cohesión social y fortaleza de la organización. Un ejemplo claro podría ser enarbolar la paz para proclamar ideales contrarios a las políticas democráticas.

Basado en lo anterior, las guerrillas en Colombia en la dinámica de lograr sus objetivos, se despliegan no solo sobre la base de la acción armada, sino también del discurso político. Por lo tanto, en sus campañas políticas, el partido permeara en la sociedad siempre y cuando, tengan éstas el control de la población. De acuerdo con Ospina (2011, pág. 29), la relación partido-pueblo debe estar muy bien cohesionada, de lo contrario el pueblo no seguirá el partido. Para ello, el pueblo debe obtener la aceptación, inclusive someterse a su autoridad y subordinación.

³⁶ Inclusive las fuerzas a las que se recurre para establecer la institucionalidad son opresivas y suscitan reacciones muy desfavorables, tachan la población de terroristas, guerrilleros o colaboradores, poniendo en peligro la integridad del personal, puesto que no fluye la información y se incrementan las acciones hostiles de los insurgentes. Esto provoca ruidos en la relación entre fuerza pública y población, lo cual no es deseable.

De la misma manera, llama la atención que, en la batalla invisible del Estado por ganar los corazones y las mentes de los habitantes, el razonamiento estratégico apunta igualmente a modificar la voluntad del adversario. Obligándolo desde esta perspectiva a establecer condiciones y modificar intenciones, siendo en ese momento donde el gran esfuerzo decisivo de las Fuerzas Militares ha coadyuvado a anular su voluntad combativa.

Pensando estratégicamente, el nivel de actividad del Estado para mantener un control institucional efectivo del territorio, dependerá entonces de empezar por establecer primero donde hay mayor efectividad de las instituciones legítimas y donde es menor la capacidad de influencia del enemigo y viceversa. Prácticamente definir donde está la mayor y la menor probabilidad de Control Territorial, a partir de ello, volcar las capacidades en dos frentes: desde los polos opuestos hacia el centro (Zona 3), zona donde se alcanzará el poder culminante³⁷. “(...) la respuesta sería (lo suficiente) ya sea para aniquilar al enemigo o forzarlo a percibir que continuar con la resistencia no vale la pena.” (Dunlap, 2006, pág. 78)

Comportamiento de las proyecciones político-militares de las FARC respecto a la población

Entre la década de los 60s y los 80s la influencia de las FARC se trasladó no solo a las áreas rurales, también a las áreas urbanas. Desde sus de su actividad guerrillera, buscaron el apoyo de los colonos a través de la ocupación de regiones olvidadas, alcanzando zonas de importancia estratégica por sus recursos. Estos recursos, así como el trabajo de masas favoreció el crecimiento del grupo insurgente.

Iniciaron entonces un acrecentamiento acelerado en el interior de la organización guerrillera, debido a la expansión ejercida desde las áreas de colonización hasta las áreas de influencia económica. Pasando de 43 hombres al inicio de 1964 y terminando con 17000 hombres en sus filas a finales de 2002 (Saumeth, 2004).

³⁷ Conclusión satisfactoria de un nivel dado de conflicto.

Estas áreas, por su ubicación, también les permitían conectarse entre diferentes departamentos, convirtiéndolas en centros de operaciones, de entrenamiento y de acopio logístico. Desde esas áreas podían incursionar contra centros urbanos de importancia, al tiempo que aligeraban el lanzamiento de acciones ofensivas contra la fuerza pública.

Durante la década de los 80's, en la medida en que comenzaron a ocupar dichas zonas, concentraron sus esfuerzos en la vía de las armas, el secuestro, la extorsión, el terrorismo y el narcotráfico. A mediados de 1980 las FARC centralizo sus finanzas, facilitando el control y concentración de los recursos, en una visión global de la organización abarcando inclusive estímulos selectivos a sus integrantes o satisfacción de necesidades básicas a través de incentivos (Ferro & Uribe, 2002, p. 108). Logrando en este caso, un complejo aparato de financiamiento a la estructura, acomodándose igualmente al direccionamiento de la economía al sector minero-energético entre 1980 y 1990.

Iniciando pleno siglo XXI, el grupo guerrillero de las FARC había acumulado grandes capitales³⁸. En 2002, Vargas manifestó que en ese período cerca de 120 millones de dólares anuales eran producto de actividades extorsivas principalmente en el sector minero-energético, sumado a esto, aproximadamente 400 millones de dólares al año en el máximo apogeo del narcotráfico.

Prácticamente, la economía de guerra les permitió un exagerado crecimiento, pues habían sabido interactuar entre el territorio y la población, dando cumplimiento progresivo a sus estrategias políticas y militares³⁹. Coincidiendo con Beltrán (2009) citado por Rodríguez T. (2012, p. 6) el grupo insurgente de las FARC logro una mayor urbanización del conflicto, además Rodríguez (2012), refiere que a partir de la 8° conferencia se realza la legitimidad del movimiento cuando se autonombraron el Ejército del pueblo (FARC-EP)⁴⁰ ganando mayor relevancia en lo Político-Militar, garantizando

³⁸ Ingresos ilegales, suficientes para el sostenimiento de la Organización Insurgente.

³⁹ Pasaron a una fase de guerra de movimientos que sucinto la preocupación inclusive del Departamento de Estado en EE. UU por el advenimiento de un posible Estado Fallido.

⁴⁰ Se denominaron Ejército del pueblo a partir de la Séptima Conferencia que tuvo lugar entre el 4 y 14 de marzo de 1982.

la permeabilidad a su naturaleza revolucionaria. Acción que le otorga cercanía al campesino⁴¹ y la legitimidad que no alcanzan por otros medios, motivando el apoyo especialmente de los habitantes rurales al grupo insurgente.

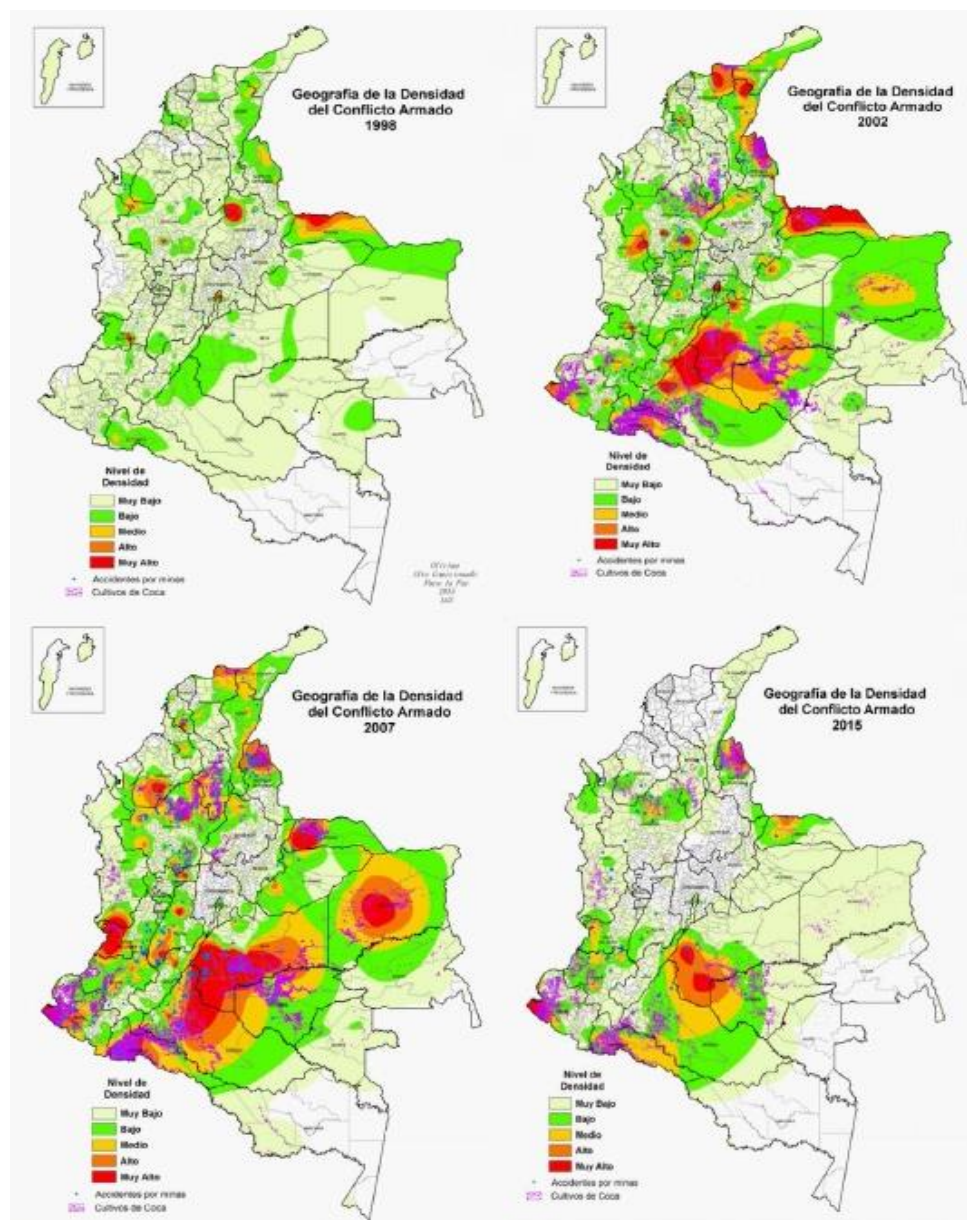
Aunque en su ideal han buscado el poder a través de todas las formas de lucha “para gobernar y retomar al Estado utilizando para ello cualquier vía: la política, la armada, o en dado caso la combinación de las dos” (UMNG, diciembre 15 de 2001, p. 3). Las raíces de sus acciones revolucionarias fueron deslegitimadas primero por la continuidad de una forma de lucha cimentada en el poder de las armas, más que en un enfoque político debidamente estructurado. Segundo, por las actividades del narcotráfico, terminando como carteles narco-terroristas⁴², perdiendo credibilidad y debilitando la relación partido-pueblo.

Las incursiones terroristas fueron en aumento, contra la población, la infraestructura y la fuerza pública. Descuidando la zona de dominio en línea a la conquista del respaldo de los habitantes de las zonas en las que se instalaban sus frentes, obteniendo cada vez menos atención y apoyo cooperativo. “Las FARC [...] tuvieron actividad armada en el 10% de los municipios durante el período 1998/1990, la que se incrementó a 29% durante el período 1998/2000” (Sánchez & Chacón 2005, p. 34). Persistiendo en el modelo de la violencia, a medida que aumenta su poder y expansionismo geográfico, fueron olvidando que el apoyo de la población era lo fundamental.

⁴¹ Los grupos insurgentes se nutren de la población campesina especialmente, sectores conformados por personas de bajo nivel cultural, de ideología vulnerable, y que, por esta condición, son más susceptibles a la acción psicológica. En estos grupos es donde hay mayor descontento por la desigualdad de oportunidades y por el acumulo de privilegios en otras clases sociales. Así, existen grupos de población, en los cuales, dadas sus vulnerabilidades socio-económicas y educativas, el cambio de voluntad es más fácil de trabajar.

⁴² Con el estatus de narco-terroristas perdieron un espacio de legitimidad política. En 2001 fueron ratificados por EE. UU como organización terrorista -Orden ejecutiva 13224-, en 2003 como organización narcotraficante.

Gráfico 8. Geografía del conflicto armado desde 1998-Afectación Territorial

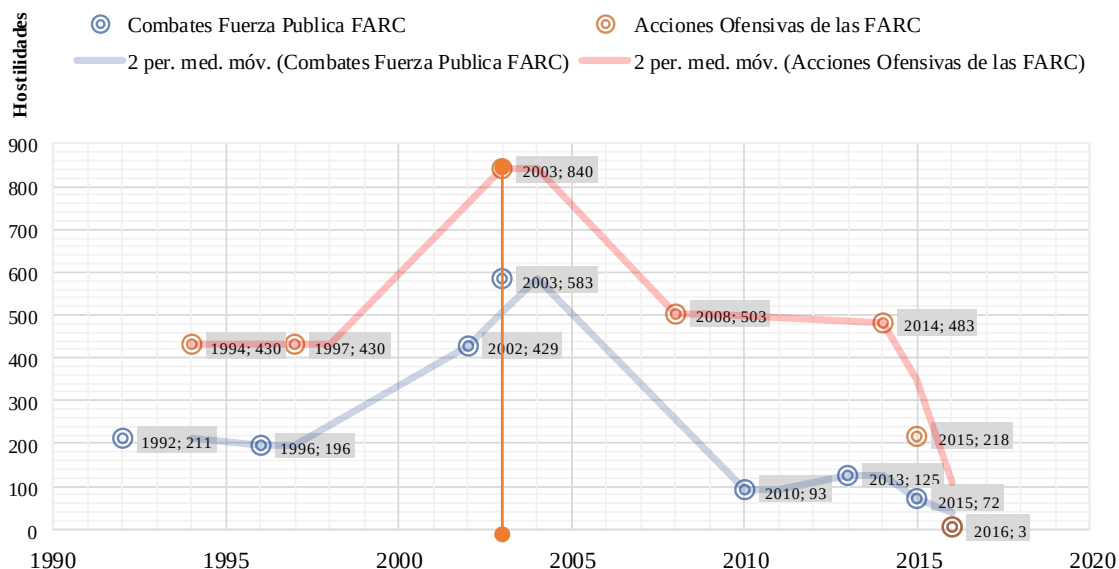


Fuente. De Luis Gabriel Salas. Docente del Departamento de Geografía de la UNC. Magíster en Geografía de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Geografía de la

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Geógrafo de la Universidad de Nariño. Conflicto armado y configuración Territorial: Elementos para la consolidación de la paz en Colombia.

Cuadro No. 1. Comparativo acciones ofensivas (Etapa de inflexión de las FARC

Acciones de las FARC y combates con la fuerza publica 1992-2016
Desescalamiento-Etapa de inflexion



Fuente. De elaboración propia. Basado en información del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC). Acciones de las FARC y combates con la Fuerza Pública.

Las FARC, hasta la novena conferencia y la puesta en marcha del plan Renacer de las masas en 2010, se habían emparentado principalmente con la línea del foquismo⁴³, confiaron más en la fortaleza de la estructura militar insurgente que en la obtención del apoyo popular, que le daría más legitimidad al movimiento. De hecho, los grupos guerrilleros, concentrados en acciones de guerra, se expusieron permanentemente a la acción de las Fuerzas

⁴³ Grupos móviles o focos guerrilleros preparados para atacar fuerzas regulares, propinando a su vez golpes contundentes, emboscadas o efectuar combates ligeros. Poseen el apoyo de la población civil en cuanto a logística, información o personal. La población generalmente está amenazada u obligada a cooperar por lo tanto no es fácil alcanzar la legitimidad bajo esta línea de acción.

Militares, lo cual los llevó a un marcado debilitamiento estratégico. Según Pizarro (2006, p. 196), las FARC se vieron imposibilitadas para acceder al poder por la vía armada llevando el conflicto a una etapa de inflexión.

La figura anterior muestra el punto de escalamiento de las acciones armadas de los grupos guerrilleros de las FARC, alcanzado en el año 2003 su máximo tope 840 actividades hostiles, y 583 combates de las Fuerzas Armadas y de policía contra este grupo insurgente de acuerdo a las estadísticas del CERAC. Es una etapa de inflexión donde la efectividad del aparato armado y otras organizaciones facilitan el debilitamiento de la estructura guerrillera. A medida que los grupos insurgentes se hacían más fuertes, eran más vulnerables a la acción de las tropas del Estado por su exposición directa, pues fueron reducidos significativamente. (Ospina, 2011, pg. 33,34)

Pese a las victorias obtenidas por los insurgentes, la lucha por medio de las armas se convirtió en el fracaso para su plataforma estratégica-operacional trazada. Para 2009 el gobierno alcanzó un salto estratégico basado en acciones armadas y no armadas, acelerando la derrota de los grupos al margen de la ley y alcanzando la mejor sensación de seguridad y paz, fortaleciendo las instituciones democráticas, así como la consolidación social del territorio en beneficio del libre ejercicio del derecho del ciudadano.

Ante todo, sus victorias militares terminaron por carecer de importancia estratégica, pues no habían conquistado el apoyo incondicional de la población, ni la legitimidad necesaria para proseguir con su proyecto insurgente. Se había convertido el grupo insurgente en una poderosa máquina de guerra, su desarticulación con la población hizo perdido el sentido de la lucha armada. El peso de la estrategia cambia cuando ven durante la implantación del plan renacer de las masas, una oportunidad para continuar la lucha por el poder sin las armas, buscando logros por la vía política. Seguramente, esta situación y la constante y contundente actividad del Estado con sus Fuerzas Armadas los obligó a aceptar el proceso de negociación con el gobierno.

Quebrantada su retaguardia estratégica, debilitado el secretariado, asegurada la mayor parte de la infraestructura crítica y debilitada su capacidad mi-

litar, se mejoraron las condiciones de seguridad, dando mayor estabilidad al país. Actualmente, el Estado colombiano le apuntó desde el punto de vista estratégico, a recuperar el Control Territorial, ganar legitimidad de la población y hacer frente de forma decidida contra el flagelo de las amenazas que azotan el país, a la vez volcarse hacia la construcción de paz como nuevo modelo de construcción estatal.

Estrategias de las Fuerzas Militares frente al Control Institucional del Territorio y declive de los grupos insurgentes (2002-2016)

Actualmente, el Estado con sus Fuerzas Militares han recuperado gran parte del territorio donde no hubo interferencia estatal por décadas. Con el presidente Uribe empezó una ampliación en el radio de influencia de los organismos estatales, para reducir el poder de dominio de grandes espacios geográficos al que habían llegado los diferentes grupos armados ilegales.

La inestabilidad por la que pasaba el país sirvió de cuna igualmente, para células criminales transnacionales, no solo para la explotación clandestina de la diversidad de recursos, sino además para acrecentar la siembra de cultivos ilícitos, el narcotráfico, la explotación ilícita de yacimientos mineros, el secuestro, la extorsión y otras actividades que desarrolla la economía criminal. Entre tanto, estos fenómenos conectados al problema de la insurgencia, continuarán en aumento si no hay una rápida acción estatal, pese a que la insurgencia tiende a desaparecer.

El triunfo sobre la insurgencia se produce en un contexto puntual que gira sobre la base de la voluntad política y profunda evaluación del entorno estratégico. Dado que en Colombia, gobernabilidad, territorialidad e institucionalidad son “[...] legitimidades diferenciadas [...] no son de igual entidad en todo el país” (Cuervo 2007, pg.72). Ahora bien, el enclave para ejercer el poder coercitivo en la mayor parte del territorio fue la población, a través de un nuevo enfoque integral e interorganizacional.

Basado en lo anterior, el gobierno comprendió que el enfoque en cuanto a seguridad debía ser político y sistemático. Sería el desarrollo de habilidades

para acumular poderes, una sumatoria de capacidades direccionadas hacia el objetivo común⁴⁴ de alcanzar el ejercicio efectivo y legítimo de la soberanía. Logrando así, orientar los esfuerzos en términos de capacidades nacionales, considerando el aparato bélico del Estado como mecanismo no aislado del conglomerado institucional.

Varias estrategias de defensa aplicaron un despliegue táctico con un amplio cubrimiento y aplicación del poder coercitivo, midiendo igualmente, la capacidad de autoridad en el interior del territorio. Se lucha por separar las guerrillas de la población, a la vez que otorgan fuertes golpes a este grupo armado insurgente. El 2002 sería el final de un largo aliento a la iniciativa de las FARC⁴⁵, las Fuerzas Militares a través de un proceso de reestructuración con apoyo de recursos provenientes de EEUU reajustaron su capacidad de respuesta.

El Plan Patriota, por ejemplo, realizó la implementación del programa conocido como Soldados de mi pueblo, la política mano dura de Uribe y el Plan Espada de Honor. Que, de la mano de una fuerte modernización y adquisición de equipos, de acuerdo con informes del gobierno, permitió la disminución de crímenes atroces contra la población civil, tal como masacres, toma de poblaciones y desplazamientos forzados, al tiempo que se reduce considerablemente el secuestro, la extorsión y se potenció la economía.

En particular el trabajo interorganizacional, como esfuerzo sistemático e integral⁴⁶ se empleó como estrategia para combatir los grupos insurrectos, marcándose dos líneas de acción paralelas y distinguidas. La primera una línea operacional armada decisiva y la segunda, la línea de esfuerzo integral,

⁴⁴ Acción Unificada del Estado

⁴⁵La guerra de posiciones fue el principio del fracaso de las FARC.

⁴⁶ El laboratorio experimental de la guerra en Corea, discurre en la creación de la doctrina de acción integral, la acción unificada y decisiva en el amplio espectro de las operaciones militares. Ello robusteció la acciones decisivas en diversas regiones de Colombia,

juntas han trazaron el camino de transición al Control Institucional del Territorio (CIT) bajo la dirección estratégica del Plan de Seguridad Democrática⁴⁷.

El direccionamiento principal del esfuerzo armado se centró en las grandes regiones carentes de organismos de control y seguridad Estatal, acompañados a la par de la guerra invisible y mediática de un sin número de instituciones interestatales. De modo tal, la acción decisiva del Estado debió distribuirse proporcionalmente entre áreas de dominio de grupos armados y áreas consolidadas, redefiniendo la ofensiva militar con todo su furor. Pues bien, “la seguridad de la que goza un Estado posee una correlación positiva con el grado de construcción estatal que ha alcanzado” (Ayoob, 1995, p. 21). El gobierno nacional acomodo el enfoque de guerra de contrainsurgencia (COIN)⁴⁸ a la Política de Seguridad Democrática.

Prácticamente, la insurgencia representa la mayor amenaza desde la óptica del escenario irregular en los conflictos armados, permeando el crecimiento institucional y político del Estado en países tercermundistas. Por tal razón, la construcción Estatal en este contexto, parte según Tilly (1995), de eliminar el rival dentro del propio territorio.

Estratégicamente, el gobierno empezó por asegurar las cabeceras municipales y proteger la infraestructura crítica, con prioridad los ejes viales. De acuerdo con la Corporación Observatorio para la Paz (2009, p. 184), inicialmente el despliegue de las Fuerzas Militares se direcciono a casi la totalidad de municipios del país, retomando el control de las principales carreteras.

La iniciativa estratégica en ese contexto redefinió la capacidad militar, al producir resultados estratégicos-operacionales valiosos y sin precedentes en cortos períodos, restableciendo la legitimidad, la estabilidad y desarrollo del país. Entre 2003 y 2010 el gobierno logra atacar la retaguardia estratégica de

⁴⁷ Uribe buscaba la derrota militar de los grupos armados, con la acción militar y abierto al dialogo.

⁴⁸ La doctrina de contrainsurgencia (COIN) tiene sus inicios en los británicos sobre 1890, bajo el concepto de “pequeñas guerras” como nueva forma de guerra en las colonias, pues las tropas regulares lidiaban con enemigos salvajes y poco civilizados que utilizaban tácticas irregulares. Se recomienda ver: *Small Wars: Their Principles and Practice* de Charles Callwell, (Lincoln: University of Nebraska Press, 1996).

las FARC, abatir un sin número de cabecillas, desmovilizó a 32.000 miembros de las AUC, el número de secuestros se desplomó de 2.123 a 282; la extorsión disminuyó de 2.267 a 1.352 incidentes; los ataques terroristas disminuyeron de 1.258 a 471, los homicidios de 23.523 a 15,459.273, por último, la economía nacional se disparó.

El Plan de Guerra implementado tras la Política de Seguridad Democrática, obstaculizo la naturaleza de la lucha revolucionaria de las FARC, orientada a la toma del poder (Ospina, 2006, p. 1-8). Las afectaciones causadas a la estructura insurgente, los obligo a abandonar áreas claves en la retaguardia.

La ofensiva contundente de las FFMM provoca el declive de las FARC hasta el 2010, donde la organización terrorista entra en una etapa de recondicionamiento. Existe en este período la visibilidad del poder militar del Estado, su estrategia dentro del marco de transición a la estabilidad tiene más del 50% de las operaciones militares enmarcadas en la notoria acción ofensiva.

Cuadro 2. Marco de transición a la estabilidad: 2002 a 2010

Acción Integral		Trabajo de Interinstitucionalidad con enfoque cooperativo a la unidad de esfuerzo. Batalla invisible.
Ofensiva 50%	Defensiva 20%	El peso mayor lo tienen el esfuerzo armado con más del 70% entre tareas ofensivas y defensivas. La acción ofensiva materializada con la Campaña del sur, Operación TH, Operación Destructor, Operación Libertad, Jaque y Camaleón entre las más destacadas.
	Acción. Civil 15%	
	Estabilidad 15%	La guerra no armada lleva el peso en el apoyo a la autoridad civil y un esfuerzo mínimo en tareas de estabilización en áreas consolidadas.

Fuente propia. De acuerdo a información documental de la política de seguridad, política de seguridad democrática, política integral de seguridad para la consolidación, Planes de guerra Patriota, Consolidación y Bicentenario.

Hasta el período de re-direccionamiento estratégico en 2010 y el restablecimiento de los diálogos, las FARC difícilmente habían avanzado en la con-

secución de los objetivos estratégicos. La dinámica de la guerra se volcó a favor del Estado en su esfuerzo por tener el Control Institucional Total del Territorio, estableciendo las condiciones del objetivo político.

Este laboratorio experimental, hoy por hoy permite desarrollar planes de guerra integrales y consolidados, con instrucciones delimitadas y metodologías muy claras que constituyen sin duda alguna, un referente para todos los miembros de las Fuerzas Militares de Colombia. A pesar de todo, éstas aún deben consolidar esa conquista total hacia la aceptación del pueblo, para lo cual se necesitan, en el escenario del pos-conflicto, ir más allá de los pequeños núcleos poblacionales, por lo tanto, se deben afinar las estrategias de comunicación frente a la sociedad como un todo.

Igualmente, ganar corazones y mentes se ha convertido en una línea de esfuerzo máximo hacia la población, así como para ganar la voluntad del adversario. Por eso, en el nuevo escenario, para las Fuerzas Militares de Colombia y para el conjunto del Estado, las ideas más que las balas, serán claves para ganar la población y la voluntad del enemigo. En la población está el poder requerido para el Control Institucional del territorio, maximizando los recursos que facilitan el colapso del enemigo.

Todo lo anterior se constituye en un salto estratégico al deseo de construcción de paz con los grupos insurgentes durante el gobierno del presidente Santos, pues durante la administración de Uribe pese a que los grupos armados fueron doblegados, fue imposible concretar una agenda para negociar la paz. Sin embargo, existió una continuidad de la Política de Seguridad Democrática durante el período Santos, aunque en el 2011 fue reemplazado por la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial, siguió preservando algunos elementos importantes del plan inicial.

Con el propósito de la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), de proporcionar las condiciones para la paz en aquellos territorios estratégicos para el desarrollo económico y social afectados por años de violencia, las Fuerzas Militares han experimentado más el acercamiento a las comunidades, favoreciendo el establecimiento de poderes democráticos fuer-

tes, la adecuación de proyectos de infraestructura vial, establecimiento de vías de comunicación terrestres, aéreas y marítimas, igualmente, al aprovechamiento de arterias hídricas, mejoramiento de capacidades portuarias y una efectiva interconexión de estos con líneas de comunicación hacia el centro.

No obstante, la continuidad de la violencia es un común denominador a través de los tiempos pese a grandes esfuerzos de los gobernantes por mantener la paz. Es de entender que, “Ninguna paz es perfecta. La violencia pública nunca es eliminada completamente. Por lo tanto, deberíamos considerar la paz como un espectro que va de lo seguro a lo inseguro” (Binkerhoff, citado por Rodríguez, 2015. p.4). Por lo tanto, las reformas deberán ir encaminadas a mantener la legitimidad, la credibilidad y la confianza de totalidad de la población en las instituciones del Estado.

Por lo que el Estado no debe desviar la mirada al proceso desde el principio hasta el final, particularmente desde lo local y regional. Lo cual no quiere decir que los grupos se vuelvan a rearmar, por el contrario, pueda suceder un proceso de mutación de la violencia, como sucedió en el Salvador, donde “El fin de la guerra no implicó una disminución en los índices de violencia [...] mientras que alrededor de 6250 personas murieron anualmente por causa de la guerra, en el período de la posguerra los homicidios ascendieron a 8019 en 1986 a 8281 en 1998 [...]” (Vesga, citado por Rodríguez W. F. 2015, pg.11)

Entre tanto, las fuerzas estatales y la institucionalidad deben reforzar las actividades cívico-militares en los procesos de consolidación territorial, sobre las áreas rurales. “[...] pueden jugar un papel de gran importancia en labores asociadas con la rehabilitación y reconstrucción del país con miras a facilitar su desarrollo socioeconómico” (Castaño, 2002). Un proceso que genere nuevas oportunidades para la población civil, favorezca el desarrollo y el progreso, así como un proceso que motive a jóvenes y excombatientes a buscar nuevos rumbos que no sean los de las armas.

Sobre este punto es importante resaltar que a la vez que se generan procesos de acompañamiento a la consolidación de paz, se garantiza la seguridad,

habiendo mayor participación comunitaria e interacción con la sociedad civil. De ahí que se deba prestar importancia a los riesgos que se generan durante el postconflicto en materia de seguridad, para que de esta manera se logre evitar la recaída en nuevas espirales de violencia, pues el riesgo de volver a la guerra siempre estará latente durante las primeras etapas del posconflicto (Collier, Hoefler A. & Soderbom M. 2008, p.461-478). Es por eso que la construcción de la paz es el primer paso en el control institucional del territorio.

Por otro lado, la acción decisiva debe tener igualmente un enfoque hacia el papel que juega la estructura militar respecto al problema de narcotráfico en una época sin conflicto armado interno. “[...] en el que muy posiblemente continuarán operando poderosos grupos de narcotraficantes y otras manifestaciones del crimen organizado [...] cuya capacidad desestabilizadora y de generación de violencia puede ser comparable a aquella de los actuales grupos armados al margen de la ley” (Erazo 2012, pg. 24)

Las Fuerzas Militares deberán participar en un proceso que genere nuevas oportunidades para la población civil, favorezca el desarrollo y el progreso, así como un proceso que motive a los jóvenes a buscar nuevos rumbos que no sean los de las armas.

Dinámica de los procesos de paz en el país

El conflicto interno en Colombia como se ha visto en el análisis dinámico de su naturaleza misma, nace en el albor de la erosión de la autoridad y la autonomía del Estado como unidad política soberana. Ahora bien, bajo el contexto del conflicto interno⁴⁹ han existido ocho tentativas de paz, sin sumar los procesos de paz que preceden el inicio de la confrontación armada⁵⁰.

⁴⁹ Desde 1964 con el nacimiento de las FARC.

⁵⁰ El Gobierno Militar es la primera tentativa de paz en Colombia en el siglo XX: la paz entre guerrillas liberales y Gobierno. Al asumir el gobierno el General Rojas Pinilla, inició un período de alivio frente a la irreconciliable postura de conservadores y liberales generada desde 1940 y materializada en una guerra civil no declarada. El gobierno de Rojas Pinilla otorgó la libertad incondicional a todos los guerrilleros que rindieran sus armas, el resultado un efecto positivo con masivas desmovilizaciones. Propone así amnistiar delitos políticos y cobijó con esa medida a todos los colombianos, excluyendo a los militares desertores que se habían alzado en armas y a quienes hubieran cometido delitos atroces -Crímenes con extrema

El siguiente cuadro muestra la memoria histórica de los procesos de negociación de paz, incluidos los llevados durante el conflicto armado en Colombia, entre ellos se distinguen los directamente relacionados con las FARC:

Tabla 12. Memoria de las negociaciones de paz en Colombia

MEMORIA DE LAS NEGOCIACIONES DE PAZ EN COLOMBIA			
Período	Año	Proceso de Pacificación	Síntesis de aborto del proceso
Mariano Ospina Pérez	(46 al 50)	Gobierno de unidad Nacional en pro a la pacificación. Junto con el período de Laureano se pueden considerar procesos de pacificación que preceden a los llevados durante el conflicto armado desde los años 60. Buscaba a través de la creación de agentes legitimados como grupos paramilitares calmar las bases de violencia generada por conservadores y liberales. Estas fuerzas de tipo policial trata-	Se agudiza la confrontación bipartidista, generándose el deceso de Jorge Eliecer Gaitán, el Bogotazo y la activación de guerrillas liberales enfrentando grupos paramilitares conservadores El conflicto se extendió en los Santanderes, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Valle, Viejo Caldas, Antioquia y otras regiones. Entre los años 1948 y 1949 se generalizaron las polémicas partidistas entre el conservatismo en el poder y el liberalismo en la

insensibilidad moral-. Las guerrillas liberales que entonces operaban en Tolima, los Llanos, y otras regiones del país, decidieron desarmarse y acogerse al beneficio, que estaría acompañado del retorno de los desplazados al campo. Igualmente, el Frente Nacional se puede considerar la segunda tentativa se paz en Colombia en el siglo XX: la paz entre liberales y conservadores.

		ron de apaciguar esta sangrienta división. Mediante decreto 3513 se declaró turbado el orden público y Estado de sitio de la nación.	oposición.
Laureano Gómez	(50 al 53)	Gómez por su simpatía hacia el régimen hitleriano propuso una junta militar para pacificar al país. Al tiempo, promueve una Asamblea Nacional Constituyente modelo de regímenes fascistas europeos, bajo el argumento de la resistencia al comunismo.	Sus propuestas fueron rechazadas tanto por liberales como conservadores. Su aspiración en el régimen de corte corporativo de la dictadura de Franco alimentaba un sistema autoritario presidencial. “Según Parson (1997, Pg. 519) buscó protagonizar la creación de un autoritarismo bajo el todo poderoso. Fue acusado por la oposición de recurrir a medidas absolutistas e implementar la represión contra liberales y comunistas.
Gustavo Rojas Pinilla	(53 al 56)	El Gobierno Militar es la tentativa de paz más grande y primera del siglo XX. Marcó la Paz definitiva entre guerrillas liberales y Gobierno. Puso fin a una era de vio-	Pese a la política de no más sangre, hubo la negativa a negociar con las guerrillas comunistas. Las tierras habían quedado en manos de conservadores y ante la tentativa de devolverlas empezaba una nueva ola de

		lencia entre conservadores y liberales. Con las garantías políticas que ofreció, la entrega de guerrilleros se hizo rápida y en masa, tan solo en seis meses había desmovilizado los grupos armados. Surgen los pactos de Sitges y San Carlos entre liberales y conservadores, una vez derrocado el gobierno de Rojas para fijar y viabilizar el frente nacional.	violencia. Algunos municipios se alzaban nuevamente en armas, por lo que su pacificación no fue completa, es el caso de los municipios de El Carmen de Apicalá, Melgar, Cunday, Venecia y Panday. Allí fue enviado el Batallón Colombia, con el supuesto de enfrentar el comunismo. De modo que en diciembre de 1956 los guerrilleros del partido comunista resolvieron “trasladarse con familias a regiones del Duda y Guayabero para abrir esas tierras y formar el primer Ejército de liberación nacional, marchando [...] al sur de Tolima y norte de Cauca para seguir combatiendo.” (Londoño 2011, pg. 559)
Alberto Lleras Camargo	(58 al 62)	Nacimiento del frente nacional como estrategia de colaboración bipartidista y segunda tentativa de paz en el siglo XX. Se distingue este período por la política de alianza para el progreso. Representó la paz entre liberales	Surgen terceros partidos, con movimientos como el MRL y la ANAPO, quienes no son bien acogidos por liberales y conservadores, generando para mala fortuna inconformismo y rupturas políticas. Condiciones que dan origen a nuevos

		y conservadores. Durante este período se impulsó el proyecto de reforma agraria, atendiendo los derechos de los campesinos, dando un vuelco al manejo de la tierra con la creación del INCORA, al tiempo que apoyo la educación, apoyando igualmente la inserción de guerrilleros acogidos al proceso de paz.	grupos insurgentes, del MRL se desprende el M-19 y de la ANAPO el ELN. Aunado a lo anterior, el triunfo de la revolución cubana y la supuesta derrota militar de EEUU en Vietnam, fortalecen el sentimiento comunista, a lo que se le suma el asesinato del líder comunista Jacobo Prias Alape, haciendo que guerrilleros de la época de la violencia se alzarán nuevamente en armas contra el gobierno, ubicándose en Marquetalia lugar donde murió Prias Alape y génesis del nuevo conflicto interno. Siguiendo a Molano (2015) En las décadas de los 60s y los 70s el movimiento agrario de fuerte acento comunista plantó sus raíces colonizadoras sobre el piedemonte de la cordillera oriental, el Macizo Colombiano, el Magdalena medio y Urabá, enraizando a pasos agigantados diferentes frentes guerrilleros. Posteriormente, el gobierno de Guillermo León Valencia buscó diezmar los grupos guerrilleros, y en su

			afán por recuperar las repúblicas independientes, ejecutó la Operación Marquetalia y declaró el Estado de sitio. Utilizó el apoyo de EEUU implementando el plan Lazo, así como acciones cívico-militares, para consolidar el territorio. Al tiempo durante el período de Lleras Restrepo y Misael Pastrana la reforma agraria pierde credibilidad, tomando mayor auge el M-19 con el robo de la Espada de Bolívar. Del mismo modo empieza el crecimiento de las FARC. Sobre 1974 Lopez Michelsen criminaliza jurídicamente los grupos disidentes, reprimiendo con el imperio de la ley los elementos subversivos.
Julio César Turbay Ayala	(78 al 82)	El proceso de amnistía de Cesar Turbay sería. La posible tercera tentativa de paz en Colombia en el siglo XX Durante su período de gobierno quiso un acercamiento con las FARC, fracasando en el intento.	Su gobierno represivo contra la protesta social hizo que sus iniciativas de pacificación con el proceso de amnistía no fueran bien recibidas. Además, el ex presidente Lleras Restrepo quien dirigía la comisión de acercamiento a las FARC

		Ofreciendo amnistía a los alzados en armas que para los rebeldes no ofrecía las condiciones necesarias para llevar a cabo un proceso. Este intento de acercamiento a los grupos rebeldes sería entonces el primero en el nuevo conflicto interno armado.	renuncio pues no había garantías claras que facilitaran ese proceso.
Belisario Betancur Cuartas	(82 al 86)	El inicio de las Negociaciones con las FARC durante su período. Es el cuarto intento en la búsqueda de la paz en el siglo XX y segundo durante el conflicto armado. Con la ley de amnistía para los alzados en armas, creando la Comisión nacional de paz e inició dialogo con los grupos guerrilleros. Nace entonces la Unión Patriótica de los diálogos Gobierno FARC.	Al considerar que el gobierno pretendía su desmovilización, ningún grupo guerrillero se desmovilizó. Se inició persecución de los miembros de la UP generando una ola de asesinatos por parte de grupos paramilitares, al tiempo que el Ejército incrementa las operaciones militares contra las guerrillas. Acontecimientos que no favorecen al proceso.
Virgilio Barco	(89 al 90)	El proceso de dejación de armas, e indulto para el EPL, M-19 y Quintín Lame es la quinta tenta-	Continúa la ola de asesinatos de miembros de la UP, así como de candidatos presidenciales entre los

		tiva de paz en Colombia en el siglo XX y tercero en el conflicto interno. Las guerrillas del M-19, EPL y Quintin Lame se acogen al indulto y la nueva ley de amnistía, dicha ley cobijaba delitos políticos y conexos, excluyo homicidios fuera de combate y actos de ferocidad y barbarie. Facilitando la dejación de armas. Al tiempo se impulsó la nueva constituyente en el 91.	años 1987 y 1990, entre ellos Carlos Pizarro, Pardo Leal, Jaramillo Osa y Luis Carlos Galán. De igual forma, paramilitares y narcotraficantes masacran campesinos y niños en Trujillo Valle y Córdoba, donde también se ven involucrados miembros de la fuerza pública.
César Gaviria	(91 al 94)	Se efectúan los Diálogos de paz de Tlaxcala. Considerados como la sexta tentativa de paz en Colombia y cuarta en el conflicto armado. En su mandato se finiquita el proceso de desmovilización del Movimiento Quintin Lame, materializándose de igual forma la realización de la nueva Asamblea Nacional Constituyente. Ejecutándose el proceso de paz de Tlaxcala con los miembros de la Coordinadora nacional	Se rompen los diálogos de paz con el secuestro del ex ministro Argelino Duran por parte del ELN, especialmente por su muerte en cautiverio en 1992.

		Guerrillera, conformada en ese entonces por FARC, ELN, EPL. Antecede la ejecución de la Operación Casa Verde contra las FARC, permitiendo retomar conversaciones.	
Ernesto Samper	(94 al 97)	Las aproximaciones al ELN, EPL y las FARC. Son la séptima tentativa de paz en Colombia en el siglo XX y quinta durante el conflicto interno. Por medio de la ley buscaba el camino para la paz, abarcando las medidas facilitadoras del diálogo con las guerrillas, amnistía e indulto. Así como el intento de negociar con las FARC a través de la Comisión de Conciliación Nacional. Resultado de ello, se acogió de forma clandestina el ELN.	Sobre 1998 el ELN había firmado el borrador, pero se rompe el proceso por el mal manejo de los medios de comunicación al salir a la luz pública. Por otro lado, continuaron las masacres masivas de los grupos paramilitares, al tiempo acontece el asesinato de Álvaro Gómez.
Andrés Pastrana	(98 al 02)	El proceso de paz con las FARC en el Caguán, es la octava tentativa de paz en Colombia en el	No hubo claridad respecto a lo que se quería negociar. Se centró en el mantenimiento de la zona de dis-

		siglo XX y sexta durante el conflicto interno. El proyecto de amnistía convertido en ley de Belisario Betancur favoreció las negociaciones en el Caguán. Se desmilitariza una amplia zona territorial del tamaño de Suiza. Se dio paso a la agenda llamada “Política de Paz para el Cambio”. Se declaró a su vez el proceso de negociación con el ELN mediante resolución No. 83.	tención para la continuidad de los diálogos. Hechos como el secuestro del avión de Avianca, el secuestro del ex congresista Luis Eduardo Guechem y la continuidad de las actividades delictivas entre ellas los ataques y toma a poblaciones opacaron el proceso dando por finalizadas las conversaciones con las FARC en 2002. Por otro lado, las arbitrariedades de los grupos paramilitares, así como los golpes propiciados al ELN y ante la imposibilidad de acceder a las demandas del ENL rompe los diálogos de igual forma con este grupo subversivo.
Álvaro Uribe Vélez	(02 al 10)	El proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa, y el intento de aproximación a las FARC. Es la novena tentativa de paz en Colombia, y la séptima durante el conflicto. La política mano dura de Uribe, garrote y zanahoria. Favoreció la desmovi-	Después de la búsqueda a un acercamiento con los grupos guerrilleros inicio una ofensiva total contra los grupos guerrilleros. Bajo la concepción de amenaza terrorista, los catalogo con apoyo extranjero de narco terroristas. Al tiempo se cuestionó la desmovilización de las

		lización de los grupos paramilitares, llevando de igual forma, a las FARC a un declive que coadyuvo al presidente Santos en su proceso de dialogo con las FARC. Además, hizo intentos de buscar diálogos con las FARC y el ELN, pero no fueron efectivos. Aprobó también la ley de Justicia y paz con los paramilitares y liberó docenas de guerrilleros buscando la liberación de rehenes. Ofreció garantías considerables para negociar con el ELN y las FARC.	Autodefensas, apareciendo también el fenómeno de BACRIM. Tenciones con sus vecinos amenazaron su legitimidad, y favorecieron a los insurgentes desde el exterior, surgiendo además el escándalo de los mal llamados falsos positivos.
Juan Manuel Santos	(10 al 16)	El proceso de dialogo con las FARC mediante la agenda para paz estable y duradera, bajo la luz de la décima tentativa de paz en Colombia en el siglo XXI, es la octava a nivel de conflicto interno armado. El inició de la salida negociada de las partes en conflicto en Cuba, es el resultado de una fase secreta de aproximaciones	Entre 2012 y 2013 el proceso de paz de Santos tubo una mayoría de aceptación. “A diciembre del 2012, el 75% de los colombianos aprobaba la decisión del presidente Santos de iniciar el proceso de Paz (El Espectador, 2012). En diciembre de 2013, el nivel de apoyo al proceso de paz era del 68% de los colombianos. (prensa libre, 2013). Después del plebiscito y

		hacia alcanzar un posconflicto.	con los resultados inesperados de las partes, tanto FARC como Gobierno buscan salvar el proceso. Actualmente hay una gran expectativa, respecto a las conversaciones, aunque para algunos miembros de la oposición no es factible. Hay fuerte compromiso de las partes por sacar adelante el proceso, que a su vez a recibido todo el apoyo a nivel internacional. Pese a que se presentaron hechos violentos durante el cese al fuego de las FARC, que amenazaron el proceso, hasta ahora se han limado las asperezas, buscando la continuidad de los acuerdos.

Gráfico de elaboración propia: Basado en las siguientes fuentes documentales: “Colombia, ¿La guerra de nunca acabar? de Manuel Gerdám y Rubén Darío Ramírez, así como Negociaciones de paz en Colombia 1982-2013 documento resumen de Álvaro Villarraga Sarmiento.”

De acuerdo a lo anterior, de las ocho tentativas de paz en el conflicto interno armado iniciado en Colombia sobre 1964, siete relacionan al grupo guerrillero de las FARC, aunque el primer acercamiento lo quiso hacer Turbay Ayala finalizando la década de los 70s, el primer acuerdo lo llevo a cabo el mandatario Belisario Betancour.

El tiempo es testigo de cómo diferentes gobiernos han querido negociar la paz con las guerrillas insurgentes. Buscando disminuir la intensidad de las hostilidades, mediando entre las partes para alcanzar el posconflicto, “[...]”

fase que viene después de la firma definitiva de los acuerdos de paz, pero que en algún sentido es deseable construir durante el conflicto. [...] supone una recomposición de la sociedad [...]” (Gómez 2003 Pg. 130). Los primeros acuerdos con las FARC los inicia el presidente Belisario Betancour Cuartas en 1983, con el acuerdo de la Uribe; destacándose a su vez los acuerdos de Corinto en 1984, pactados con el M-19 y el Ejército Popular de Liberación (EPL), bases de su sometimiento⁵¹ en el último año del período de gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-90) y su continuidad con el mandato de Cesar Gaviria, mientras las FARC continuaron con la guerra de insurrección.

Con el gobierno de Gaviria se puso fin al proceso de negociación de Corinto. Se sometieron definitivamente varios grupos guerrilleros, entre ellos el M-19, el EPL y el Movimiento Indígena de Liberación Quintín Lame. Por el contrario, las FARC y los grupos paramilitares continuaban creciendo militar y económicamente.

Por otro lado, Ernesto Samper Pizano entre (1994-1998) fracasó en condiciones de oportunidad para la negociación con todos los grupos guerrilleros. García (2009), señaló que durante su período de gobierno Samper estuvo a punto de llevar a cabo negociaciones definitivas con los alzados en armas incluyendo las FARC, no obstante, al verse salpicado por el proceso 8000⁵² y la crisis política, rompió las negociaciones. Los esfuerzos por buscar la paz continúan en los períodos de gobierno subsiguientes, con Pastrana, Uribe y el actual mandatario el presidente Santos.

Con el gobierno de Pastrana las FARC llegaron fuertes a la mesa en el Caaguán, esta guerrilla quería demostrar que estaban en el proceso no por su fortaleza ni por agotamiento de su esfuerzo militar. González (2002, Pg. 17), señaló que las FARC mostraron la fuerza antes de la negociación, no habían cedido por debilidad. Por lo tanto, para este grupo en particular, solo se dejarían las hostilidades si se daban las reformas sociales, lo cual llevó a la ruptura de diálogos.

⁵¹ El M-19, el movimiento Quintín Lame y el EPL inician su proceso de desarme y desmovilización mediante el consenso del indulto y posibilidad de retomar la vida política.

⁵² Samper fue acusado de recibir para su campaña financiación del cartel de Cali.

Posteriormente, el período de Uribe se distingue por la lucha frontal contra las guerrillas de las FARC y la desmovilización de los grupos paramilitares. No hubo alcances efectivos en cuanto a la búsqueda de diálogos con los grupos guerrilleros, pese a que paralelamente al proceso de conciliación con grupos de autodefensas, se quiso buscar en cierto grado un acercamiento a estos los grupos insurgentes. Según Fisas (2010) una comisión conciliadora de la Iglesia con las FARC y grupos paramilitares fue autorizada por Uribe para iniciar diálogos en una zona de encuentro de aproximadamente 150 km en una zona rural de encuentro.

Al parecer nunca obtuvo respuesta alguna de los miembros de las FARC, solo hasta la subida al poder del presidente Santos se logran alcances significativos. Este gobierno mostro un decidido interés por solucionar el conflicto armado, más que continuar la ofensiva militar que se estaba dando a lugar, haciendo un vuelco a la política exterior en Colombia.

Ahora, en el momento histórico que vive el país, es clave revisar los elementos que posibilitan el logro del proceso de construcción de paz, asociados al Control Institucional del Territorio. De acuerdo con Dubois citado por Cárdenas (2014), construir la tan anhelada paz larga y duradera, no será posible si se descuidan los componentes de desarrollo humano, es decir, la esperanza de vida, salud, educación y satisfacción de necesidades para lograr una vida digna.

No obstante, en los tiempos actuales existe el proceso de mutación de las guerras de contrainsurgencia tradicionales, donde la guerra por el poder y el dominio de la población se empieza a quedar en el pasado. Apareciendo un nuevo fenómeno denominado *convergencia de los fenómenos criminales*, en Colombia definido en el plan Victoria a partir de “amenazas híbridas” (CREI 5, 2016). Donde posiblemente en el territorio estas nuevas amenazas buscarán ocupar las llamadas zonas grises⁵³ y sus objetivos son más que el poder, fines económicos.

⁵³ Espacios donde la corrupción busca desestabilizar la acción del Estado y los actores ajenos a la institucionalidad se debaten entre la legalidad e ilegalidad.

La población dejara de ser el Centro de Gravedad de los conflictos de ahora. Ante esta situación, es imperante la pronta acción del Estado con la institucionalidad en todos los rincones del territorio, pues es necesario atacar estos fenómenos de inestabilidad de raíz y desde el primer momento. Así no tendremos que esperar otros cincuenta años para negociar con los nuevos actores no estatales, y que con la globalización afectan no solo el interior de los Estados, sino además la totalidad del sistema internacional.

En tanto que sobre las áreas donde se ha centrado el conflicto, mientras no exista la acción efectiva del Estado, empezarán a robustecerse nuevas amenazas como la criminalidad transnacional, el tráfico ilícito de armas y municiones, el incremento del narcotráfico, el tráfico de migrantes, entre otras relacionados con el deterioro del medio ambiente, la explotación ilegal de recursos, etc. Por ende, el Estado colombiano requiere una explotación vigorosa de oportunidades, así como una herramienta alentadora frente a los nuevos desafíos, entre ellos los llamados nuevos factores de inestabilidad como el *Crimen Transnacional Organizado (CTO)*. Pues la criminalidad transnacional no es solo un fenómeno latinoamericano, sino que además se vislumbra en todo el continente, convirtiéndose en una de las emergentes amenazas de los Estados contemporáneos (Wagner, 2010, pg.47).

Conclusiones

La presencia de las Fuerzas Militares en el post-conflicto debe ser mayor en el territorio. No debe haber en ningún rincón un municipio donde no estén las Fuerzas Militares y de policía. Se debe dar un gran salto estratégico que vaya más allá de la defensa del orden constitucional en el territorio, a consolidarse como garantes en el apoyo a actividades de protección a los habitantes, progreso regional y seguridad territorial “pasar de una acción de defensa de los intereses del Estado ante una amenaza del enemigo interno- la insurgencia armada-, a ser un organismo que minimiza las vulnerabilidades del Estado, evitando que se generen nuevos factores de violencia”. (Álvarez, García & Madrigal, 2015, p.153).

Entre tanto, la superación del conflicto armado va más allá de las negociaciones de paz, donde el Control Institucional del Territorio es necesario frente al fortalecimiento estatal. Pues bien, el sostenimiento de la acción contra las urgencias políticas, económicas y sociales no se puede quedar en la noción de paz, más cuando son persistentes y deben ser superadas. Por ello, evitar la errónea idea de concebir el ocaso de una larga trayectoria de violencia interna, en términos del fin del conflicto interno.

La efectividad del Control Institucional del Territorio (CIT) es marcada en el cumplimiento de los objetivos de consolidación y estabilización, como mecanismo para la construcción de paz. Ello implica la articulación institucional, la optimización de recursos y empleo efectivo de medios sobre las áreas de atención prioritaria. De modo que el Control Institucional del Territorio no implica un detrimento en el monopolio de la fuerza, por el contrario, el Estado debe aplicar no solo el uso legítimo de la fuerza, sino además tener el monopolio de la justicia, la economía, el control del territorio y la población.

De modo que los grandes logros militares y políticos alcanzados desde las dos décadas anteriores hasta la fecha, exigen igual atención buscando la revitalización para el fortalecimiento estatal. Ante su desatención, se seguirá cimentando la infraestructura de los crecientes factores de inestabilidad, pues mientras la legitimidad institucional siga siendo una deuda reivindicada en algunas fracciones del territorio, quedará en tela de juicio la conquista de la tan anhelada paz.

CAPÍTULO 5

Características de las amenazas en el siglo XXI y su impacto en el Control Territorial en Colombia

Cr (RA). Jorge Luis Mejía Rosas⁵⁴

BG (RA) Ricardo Andrés Bernal Mendiola⁵⁵

El objetivo específico de este capítulo es identificar las características de las amenazas en el siglo XXI y su impacto en el Control Territorial. Para lo cual nos preguntaremos ¿Cómo impactan las nuevas amenazas sobre el ejercicio del Control Territorial en el siglo XXI en Colombia? Para ello se tendrán en cuenta diferentes lineamientos temáticos.

Primer lineamiento temático: Análisis conceptual de los diferentes tipos de amenaza. Segundo lineamiento temático: Las amenazas en Colombia. Tercer lineamiento temático: Lecciones geopolíticas de los conflictos armados en relación con la capacidad de influencia del Estado en su territorio. Y, cuarto lineamiento temático: dinámica de las nuevas amenazas internas y externas en el escenario del siglo XXI.

Estos lineamientos se analizarán para determinar cómo las amenazas influyen en el Control Territorial, que dinámica han tenido las amenazas y su evolución y sus efectos en el territorio nacional. En particular, los desafíos impuestos a las FFMM, en su organización, estructura y en la misión del Ejército Nacional, establecida en la Constitución Política de Colombia en su artículo 21, en el cual se establece el cumplimiento de la tarea esencial del Control Territorial.

Identificando las amenazas

Si la percepción de una amenaza y la natural reacción de autopreservación de parte de todo ser humano, es la causa de la guerra, es algo

⁵⁴ Coronel (RA) Ejército Nacional de Colombia. Docente y Miembro del Equipo de Investigación del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra, 2016. Alumno Maestría MBA Administración de Recursos Humanos de la ENEB, España. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdoba, Colombia.

⁵⁵ Brigadier General (RA) del Ejército Nacional de Colombia. Docente y Miembro del Equipo de Investigación del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra, 2016. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdoba, Colombia.

que desde la antigüedad ha sido fuente de debates profundos de la historia de la filosofía, las ciencias humanas y sociales, la geopolítica y en particular el campo de la ciencia militar y de la seguridad. Lo cierto es que a lo largo de los milenios la constante ha sido la ocurrencia de guerras entre pueblos, etnias, religiones, países, economías, ideologías, etc. Hasta la actualidad, las sociedades humanas se sienten **amenazadas** por otras sociedades y reaccionan, en muchos casos, haciendo uso de la fuerza, para defenderse o para agredir.

De hecho, el ser humano, a lo largo de toda su historia, se ha enfrentado a todo tipo de amenazas. De un lado, de aquellas que provienen de las dinámicas naturales, tales como los cambios climáticos, terremotos, cataclismos, huracanes, tsunamis, sequías; o, decurrentes de accidentes naturales, las inundaciones, incendios, hambrunas, etc. Frente a la naturaleza el hombre desarrolló a lo largo de milenios, todos los dispositivos de la cultura.

Construyendo el concepto

La construcción de casas, herramientas y tecnología ha respondido, desde una determinada perspectiva, a la necesidad del hombre de sobrevivir ante las amenazas que la naturaleza le impone. De este tipo de amenazas, contemporáneamente, se han ocupado las ciencias ambientales, las cuales, han desarrollado en su repertorio teórico y conceptual el concepto de amenaza. Así, en sentido amplio, el concepto de amenaza denota:

Un factor externo de riesgo, con respecto al sujeto o sistema expuesto vulnerable, representado por la potencial ocurrencia de un suceso de origen natural o generado por la actividad humana, con una magnitud dada, que puede manifestarse en un sitio específico y con una duración determinada, suficiente para producir efectos adversos en las personas, comunidades, sistema productivo, infraestructura, bienes, servicios, ambientes y demás dimensiones de la sociedad. (Chardon & González, 2002).

Entre estas se cuentan las amenazas cósmicas, geológicas, meteorológicas, sísmicas, forestales, hídricas, biológicas, químicas y bioquímicas. Involucran, en términos generales, todos los fenómenos naturales propios de la dinámica y procesos del medio ambiente que en una determinada configuración

pueden manifestarse destructivos a respecto de los seres humanos, las comunidades y la sociedad, en general. Efectivamente la historia ha demostrado que una situación de esta naturaleza puede poner en riesgo la calidad de vida de los habitantes de un país y, a través de ello, generar situaciones que afecten a las instituciones del Estado y a la propia democracia⁵⁶

De otro lado, las ciencias humanas y sociales han observado cómo los seres humanos han enfrentado amenazas provenientes de la dinámica antropológica. Las sociedades y culturas han sido fuente de amenaza, al mismo tiempo que una forma de defensa respecto de otras formaciones culturales. Desde la pre-historia hasta la actualidad, el ser humano ha desarrollado habilidades que le han permitido, por un lado, ser amenaza para otros o defenderse de las amenazas que pueden significar otros seres humanos, pertenecientes a una misma sociedad u otra diferente.

Así, en su dinámica intrínseca, la sociedad se desarrolla a partir de procesos económicos, políticos, religiosos, culturales, fundamentados en diversas representaciones e ideologías, que en general, son adoptadas de maneras diversas por los diferentes grupos, clases sociales y segmentos, dentro de una misma sociedad y con respecto a otras sociedades. Tal configuración es la fuente de todos los conflictos sociales que, dependiendo de su intensidad, forma de manifestación y sentido, pueden llegar a significar la emergencia de una amenaza para un determinado grupo, para una sociedad en particular o, incluso, para la civilización en general⁵⁷

La guerra y todos sus desarrollos tácticos, estratégicos, técnicos y tecnológicos, ha sido el resultado de la percepción de ser amenazados, de la urgencia de defenderse, de la posibilidad o interés en movilizar la fuerza militar de un Estado contra otro, así como de un grupo social contra otro, para cumplir con objetivos e intereses políticos, económicos y culturales. Esta parece ser

⁵⁶ Un ejemplo de esto es el caso de Haití, destruida por un terremoto en 2010, lo cual colocó a la población y al Estado en una situación de falencia generalizada.

⁵⁷ Es el caso de la carrera armamentística protagonizada por Estados Unidos y la Unión Soviética, la cual, en varias ocasiones durante la Guerra Fría (1945-1989), generaron la posibilidad de una guerra nuclear de consecuencias impensables para la humanidad.

una condición histórica de la humanidad, un trazo común que viene acompañando del devenir del ser humano a lo largo de todo su desarrollo y que está lejos de ser superado. Puede decirse que, en el proceso de constitución de una determinada sociedad, está presente la percepción de amenaza respecto a todo lo que la circunda, la naturaleza u otras formas de sociedad. Y que es dicha percepción la que hace que toda sociedad desarrolle mecanismos de defensa y/o de ataque. La antropología ha identificado diversos mecanismos culturales de autoafirmación que, en la práctica son estrategias de defensa y ataque, que cumplen diversas funciones fundamentales a todo grupo humano: darle a cada uno de sus miembros protección contra los peligros que los asechan y una poderosa sensación de pertenencia al grupo. (Malinowski, 1986)

Lo cierto es que, al hablar de *amenaza*, se está frente a una categoría cuya historia es inherente a la historia de la humanidad. Etimológicamente la palabra *Amenaza*, tiene su origen en la palabra *Minacia* que, en latín, se define como un gesto, un acto a través del cual un sujeto expresa la voluntad de hacer daño a otro. Está relacionada con el adjetivo latino, *minax* o *minacis* que significan amenazante o amenazador. Estas, por su vez, derivan del vocablo latino *mina*, que correspondía a los “campos minados” o terrenos en los cuales los militares romanos enterraban “trampas”, y que muchos siglos después adoptaron el significado de “artefactos explosivos”. Esto sugiere que el concepto, nació dentro del campo lingüístico militar y con el tiempo fue aplicado a otros eventos y situaciones.

Pero fue Tucídides (460 A.C. a 369 A.C.), historiador y militar ateniense, en su libro *La Guerra del Peloponeso*, quién primero estableció el significado de amenaza al definir la tensión recurrente que se genera entre un Estado en la cima del poder y otro Estado en ascenso. "Fue el ascenso de Atenas y el temor que esto inspiró a Esparta lo que hizo inevitable la guerra". (Merke, 2015).

Alberto Edgardo Dojas, al citar Tucídides nos demuestra cómo, el historiador ateniense, efectivamente utilizó el concepto de amenaza de manera explícita:

Si en consecuencia algunos, viendo que los atenienses tardan en aplicarnos medidas brutales, nos encuentran culpables de una huida prematura por el hecho de no haber esperado hasta saber bien por nosotros mismos si esas medidas iban a ejecutarse, juzgan mal. Si pudiéramos responder en un pie de igualdad a las **amenazas** y a las demoras de los atenienses, ¿qué razón existiría para que, en un pie de igualdad, estuviésemos en su poder? No, desde el momento en que ellos tienen en cada instante el poder de atacar, nosotros debemos tener el de protegernos (...) La ocasión es incomparable. Entre la peste y sus gastos en dinero, los atenienses están agotados. Su flota está parcialmente en vuestras aguas, el resto **amenaza** nuestras costas. (Doja, 2012, s.f.)

Ya en la modernidad, Maquiavelo (*El Príncipe*, 1515) y Hobbes (*El Leviatán*, 1651), refrendaron la percepción que Tucídides elaboró en la antigüedad. Para estos dos filósofos, “el uso preventivo de la fuerza procuraba asegurar la seguridad amenazada”. (Doja, 2012 s.p.)

Este autor, al citar a Hobbes, recupera esta afirmación, en la cual la amenaza es definida como “La anticipación, que consiste en dominar, por la fuerza o artimañas, a todos los hombres que se pueda, hasta no ver otro poder lo suficientemente grande como para ponerlo a él mismo en peligro”. (Doja, 2012, s.p.)

La visión de Tucídides alcanzó el siglo XIX y el siglo XX, con el desarrollo de la “**Doctrina de la legítima defensa**” y de la “**Doctrina de la intervención preventiva**”, típicas del período clásico del Derecho Internacional, que pregonaban la urgencia de atacar, no solo en los casos en los cuales se era objeto de un ataque enemigo, sino también ante la posibilidad de la existencia de una amenaza futura o en casos en los cuales la amenaza era abrumadora e inminente.

Este paradigma fue declarado ilegal en 1945, cuando se realizó la firma de la *Carta de las Naciones Unidas*, dada la instauración de Consejo de Seguridad y su facultad de determinar en qué casos un país podía declararse ante una amenaza inminente. A partir de entonces, la doctrina de la intervención preventiva quedó relegada a casos muy específicos cuando un país pueda demostrar que el conflicto se torna inevitable.

De hecho, el concepto y la percepción de la amenaza evolucionaron como correlato de la historia de la guerra. La tabla 13, presenta una síntesis de di-

versos contextos históricos y la manera en que, en cada uno de ellos, fue percibida la amenaza.

Tabla 13. Contextos y percepciones de amenaza hasta 1945.

Contexto histórico /jurídico	Elementos de la Amenaza
Paradigma Clásico Desde la antigüedad hasta final del siglo XIX.	La guerra como política inter-estatal. Elementos de la amenaza: Recursos, ambición, deseo de poder, diferencias simbólicas (religiosas, étnicas o ideológicas), la competencia, la desconfianza, la ganancia, el deseo de reputación, la sobrevivencia o la supremacía. En consecuencia, todo Estado constituido, teme y es temido por los otros Estados. Dicotomía, <i>Estado ofendido vs Estado ofensor</i>. Guerra preventiva Un Estado tiene derecho a hacer la guerra como un atributo de su soberanía. Todo Estado tiene derecho a la auto-preservación, tanto de su pueblo como de sus instituciones. Esto se resume en la <i>Doctrina de intereses vitales</i>: Uso de la fuerza en caso de amenaza a la supervivencia. Ante un ataque armado o inminente, contempla el <i>Uso de la legítima defensa</i> (Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas). También, el <i>Uso de la fuerza como sanción</i>, para obtener una reparación por un perjuicio sufrido, en particular de un hecho ilícito. Guerra de agresión: La conquista es

	suficiente para reivindicar un territorio. Derecho a preservar el poder que detienen quienes lo ejercen (aún en contra de normas morales). Es decir, la preservación y en muchos casos la expansión del poder sobre otros pueblos, recursos y territorios. También, cuando un Estado utiliza la fuerza, porque ha sido víctima de una violación del derecho internacional, pero la norma violada no autoriza el uso de la fuerza.
El Pacto de las Naciones Junio de 1919 Protocolo de Ginebra 1924	Un Estado agresor es definido cuando: a. Un Estado hace recurso a la guerra violando las obligaciones asumidas por el Pacto. b. Estado que hubiera rechazado el sometimiento de un diferendo al procedimiento establecido en el Pacto. c. El rechazo de un armisticio propuesto por el Consejo de Seguridad. d. Violación de status de zona desmilitarizada. e. Estado que permite la guerra de defensa propia. f. Estado que promueve la guerra en legítima defensa. g. La guerra como instrumento de política internacional. h. Guerra como respuesta a la violación del derecho internacional.

	Son amenazas: a. El no cumplimiento de lo acordado en el pacto por parte de cualquiera de sus miembros. b. la ocupación de facto de un territorio c. La realización de tratados paralelos que afecten la seguridad de uno de los miembros del Pacto. d. La aplicación de políticas expansionistas de cualquier índole. f. La ocupación y la adquisición de territorios por medio de la fuerza. g. La intervención en asuntos internos o externos de otro país. h. Uso de la fuerza directa o indirectamente. i. Uso de la fuerza para cobro de deudas contractuales. j. La agresión a otro miembro de la comunidad de países. k. Ataque a Nacionales en el extranjero.
Tribunal Militar de Nuremberg - 1945 Carta de las Naciones Unidas 1945	-Planeamiento, preparación, iniciación o consecución de una agresión, de una guerra en violación de acuerdos, tratados internacionales y la participación en un plan o conspiración para el logro de esos fines. -Violaciones de las normas y costumbres de la guerra. El asesinato, el exterminio,

	la esclavitud, la deportación, y todo acto inhumano cometido contra la población civil, así como las persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos cometidas en ejecución, así como en conexión con los crímenes establecidos en el Derecho Internacional Vigente. El recurso a la amenaza, el uso de la fuerza contra la integridad territorial, la independencia política de cualquier Estado, en las relaciones internacionales. El quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales. Invocar el derecho a la auto-preservación y la legítima defensa para atacar a otro Estado.

Fuente: Elaboración propia, 2016.

Amenazas seguridad y guerra fría

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, se instauró una tensión ideológica en la cual, toda la geopolítica giró entorno de la disputa entre capitalismo y socialismo por la dominación mundial. En este contexto cada potencia definió la ideología contraria como amenaza a su seguridad. Estados Unidos promulgó la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), con la cual consolidó su liderazgo sobre los países de América Latina, y estimuló la creación de una zona hemisférica de seguridad fundamentada en la defensa de la democracia y el progreso. Con el Pacto de Varsovia, la URSS hizo lo mismo en Europa Oriental. (Velásquez, 2002)

En su Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, Velásquez afirma que:

La Doctrina de la Seguridad Nacional se asentó en dos postulados básicos: la bipolaridad y la guerra generalizada. Tal bipolaridad se entendió como la división

del mundo en dos grandes fuerzas opuestas: la del bien y la del mal. Su credo consistió en afirmar la existencia de una guerra permanente entre el occidente cristiano y el oriente comunista, cuya expresión en las naciones latinoamericanas, ante la imposibilidad de un enfrentamiento armado mundial, se dio a través de las revoluciones sociales de la época o potenciales dentro de cada país. (2002, p. 13).

En consecuencia:

Este enfrentamiento se manifestaba mediante la subversión interna que permitía el desarrollo del conflicto sin el riesgo de una guerra de aniquilamiento suicida. Los países latinoamericanos eran objeto de subversión interna en la medida en que formaban parte del bloque político occidental; la subversión provenía, por lo tanto, del enemigo, del comunismo; la seguridad nacional y la sociedad misma estaban en peligro. (Velásquez, 2002, p. 13)

Desde esa perspectiva, el hemisferio occidental y los aliados de Estados Unidos, declararon como amenaza permanente, al comunismo, y, por tanto, a todos los países que profesaban dicha ideología, la defendían y la promovían, de acuerdo con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) suscrito en Río de Janeiro en 1947.

La determinación como amenazas a la Seguridad Nacional, a los hechos y actividades intencionales generadas por el poder de otro Estado, u agentes externos, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses nacionales tutelados por la Seguridad Nacional, en todo el país o parte el, y genera dudas referentes a la existencia del mismo Estado. De acuerdo con lo que señala la Doctrina de Seguridad Nacional, se entienden como amenazas a la Seguridad Nacional, actividades o hechos relacionados con terrorismo, Espionaje, sabotaje, rebelión, traición, genocidio, tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima, así mismo incluyen actividades de financiamiento conexas con estas actividades. Actos tendientes a obstaculizar y neutralizar actividades de inteligencia o contrainteligencia. Destrucción, inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico indispensable para la provisión de bienes o servicios

públicos. Interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado y actos que atenten en contra del personal diplomático. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, incluyendo la obstrucción de operaciones militares y navales contra la misma. Acciones tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la nación. (tabla 14)

Tabla 14. Contextos y percepciones de amenaza desde 1945 hasta la Caída del Muro de Berlín 1989.

Contexto histórico /jurídico	Elementos de la Amenaza
Guerra Fría TIAR – Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca – 1947	-La carrera armamentística nuclear de las dos super-potencias. -Ataque armado, no provocado, por un Estado, contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aérea de otros Estados. Y la invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de un Estado americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial o laudo arbitral. O la invasión que afecte una región que esté bajo jurisdicción efectiva de otro Estado. -Si la integridad territorial o la independencia política de un Estado americano eran afectadas por una agresión que no constituyera ataque armado, por un conflicto extra continental e intracontinental, o por cualquier situación que ponga en peligro la paz de América. -Ataques al sistema político: El apoyo de un país a actores que intentan derrocar gobiernos locales, apoyo a planes subversivos, proveer armas para facilitar acciones subversivas. Facilitar infiltraciones, espionaje y

	actos terroristas en contra del gobierno instituido. Intentos de derrocar el gobierno. Conformación de guerrillas y grupos armados subversivos. -Agresiones entre países del mismo continente americano. -Influencia ideológica del comunismo sobre países del continente. (Pacto de Varsovia). -Ataques del terrorismo internacional contra cualquier país americano.

Fuente: Elaboración propia, 2016

Las amenazas multidimensionales

Ya en la última fase de la Guerra Fría, a partir de los años 80s se identificaron las llamadas amenazas multidimensionales. Los Estados de las Américas representados en la Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México de 2003, se comprometieron a promover y fortalecer la paz y la seguridad en el hemisferio. En el documento final, definen como amenazas:

La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa: • el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; • la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; • los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; • la trata de personas; • los ataques a la seguridad cibernética; • la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y • la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas. (OEA, 2003, p 4)

A las guerrillas pro-comunistas, el narcotráfico, los conflictos y movimientos sociales, se le suman la emergencia de los grupos armados ilegales de extrema derecha (Colombia) y la emergencia del fundamentalismo racial y religioso responsables por actos de terrorismo especialmente en Oriente Medio y Europa.

Con todo lo anterior, se debe tener claridad de que las denominadas Nuevas Amenazas y la Seguridad Convencional, no son excluyentes, ni deben llevar a subestimar a la Defensa.

Los países son reconocidos como autónomos para determinar las amenazas de acuerdo a las particulares realidades que viven. De un lado, las que se relacionan con el nivel de desarrollo alcanzado, que, por tanto, se relacionan con la globalización, la identidad de culturas y costumbres. De otro, las que se pueden identificar como amenazas comunes, las cuales dan origen a la conformación de subregiones homogéneas que enfrentan problemas de seguridad específicos. Estas cuentan con el apoyo de mecanismos de cooperación hemisféricos.

La identificación de amenazas debe ser resultados de nuestras propias exigencias y puntos de vista y aún aquéllas cuya presencia y dimensión mundial es compartida, deben ser analizadas desde nuestra particular situación estratégica. (M.D.D Argentina. Inteligencia estratégica latinoamericana)

Sin embargo, en una definición más adecuada a los escenarios actuales, la amenaza puede ser considerada como desafío que no ha logrado ser superado o vencido en el pasado y que a raíz de ello y en determinado momento puede alcanzar una magnitud e intensidad tal, que puede comprometer e impedir el logro de los objetivos de un Estado, subregión y del hemisferio en su conjunto.

Así, las realidades que nos presenta el escenario internacional en la actualidad, nos hacen percibir que las amenazas son cambiantes y esencialmente dinámicas en intensidad y profundidad teniendo en cuenta la intención, los medios, la capacidad y la voluntad. Para ello se requiere de un procedimiento que permita reconocerlas y definirlas, pero no necesariamente jerarquizarlas,

ya que cada una tendrá su prioridad, de acuerdo a las propias realidades internas de los Estados.

De esa forma estamos evitando la confusión de términos y conceptos que pueden conducir a direcciones erradas en un análisis. Toda vez que cualquier problema que afecte a un Estado determinado por menor que parezca, y a medida que escale y no se adopten las medidas preventivas, puede alcanzar niveles que efectivamente pueden llegar a representar una verdadera Amenaza a la Seguridad.

Tabla 15. Síntesis de la evolución de paradigmas de amenaza y respuesta.

Tipos de amenazas y de respuestas de los Estados				
Amenazas			Respuesta	
Naturaleza	Variantes	Requisitos	Naturaleza	Requisitos
Consumada	Ataque armado	-Ataque armado (art.51). -Otros actos contenidos en la Definición de Agresión. -Otros actos aceptados por la práctica de los Estados. -Gravedad del daño causado.	Legítima defensa	-Necesidad de legítima defensa -Proporcionalidad
	Fórmula del período clásico	-Daño inevitable. -Intención agresiva		

Inminente	co.	va. -Gravedad -Daño contra el Estado que la alega.	Legítima defensa precautoria.	-Necesidad de legítima defensa. -Respuesta con Proporcionalidad a la amenaza.
	Fórmula de Webster	-Instantánea -Abrumadora -No dejar lugar a la deliberación previa. -No permitir elegir los medios de respuesta.		
	Doctrina de la interceptación	-Ataque ya lanzado, no consumado aún.		
	Doctrina de la anticipación	-Ataque en curso de lanzamiento. -Ataque inevitable.		
	Doctrina de la acumulación de eventos	-Ataques que forman parte de una serie de ataques que se repiten en el tiempo -Ataques inminentes que han sido anunciados		

Eventual	Preven- ción	-Conflicto armado inevitable. -La amenaza será mayor en el futuro.	Interven- ción pre- ventiva.	Proporcionalidad
Inexisten- te	Conducta pacífica	-No existir ame- naza de un ataque futuro	Agresión	Ataque armado

Fuente: Elaboración propia.

Paradigmas en el estudio de las amenazas

En el campo de estudio de la seguridad y la defensa, se contraponen dos paradigmas cuando de entender el tema de las amenazas se trata: El paradigma tradicional, que en su doctrina se limita a las amenazas tradicionales, es decir, a aquellas que emergen del enfrentamiento entre Estados por la disputa de territorio. Considerando ambos planteamientos, a manera de proposición para efectos del presente trabajo, el siguiente procedimiento será utilizado para definir amenazas Tradicionales y no tradicionales. Cuando, se trata de amenazas que atentan contra la defensa de los Estados y su formulación está dada por antagonismos, fundamentalmente en el plano estatal, en donde normalmente será necesario el empleo de la fuerza militar, afectando a todos los Campos del Poder, estamos frente a Amenazas Tradicionales.

Y, el paradigma contemporáneo, desde el cual, se observan también, las amenazas de los conflictos internos y las provenientes de actores externos no estatales, con expresión transnacional. Cuando aquellas involucran la acción de actores no siempre estatales y de constitución asimétrica, no requerirán necesariamente de una solución militar, pero exponiendo al Estado y a sus instituciones, podemos entonces hablar de Amenazas no Tradicionales. Finalmente, cuando se trate de acciones que afectan a la estructura del Estado, poseen un carácter multidisciplinario ya que requieren la intervención de di-

ferentes actores, no requieren de la intervención militar y principalmente requieren de medidas de orden político, social, tecnológico y/o económico, estaremos frente a Amenazas Estructurales de diferentes campos.

El paradigma clásico: Estados como amenazas

Un procedimiento para definir a las amenazas, se puede establecer dada la superposición de intereses y objetivos que tenga un país, en relación a fricciones o criterios opuestos con los de otros países, grupos de países, organizaciones internacionales o alianzas, generándose antagonismos que cuando son respaldados por poderes se constituyen en presiones. Si el Poder Nacional, Subregional o Hemisférico es insuficiente e inferior al que respalda la presión, se denominará *Presión Dominante* o Amenaza e implicará desarrollar procesos, acciones y decisiones en los diferentes Campos del Poder.

Cuando estas presiones cuentan con la capacidad de enfrentar el poder y amenazar sus objetivos permanentes están poniendo en riesgo la seguridad. Ahora si éstas van acompañadas de la voluntad para empleo y uso de la fuerza generan *Hipótesis de Guerra*, obligando al empleo de la fuerza militar y de todos los campos del poder en forma integral, y es lo que se denomina Defensa. Las presiones que no impliquen el uso de la fuerza, aunque en ocasiones puedan requerir su apoyo, se denominan *Hipótesis de Conflicto*, contempladas en el planeamiento de la guerra.

Las teorías del Estado y del poder clásicas, observaron durante los últimos siglos que las sociedades occidentales modernas han asumido el Estado como una forma de organización y unidad política dominante. En todos los casos en los que un Estado se instituyó, entraron a articularse y proyectarse las variables territorio, sociedad, economía, cultura y fuerza. Con lo cual, un determinado territorio nacional debería ser objeto de defensa, de expansión o, en cualquier caso, de empoderamiento de parte del Estado y para ello, el legítimo uso de la fuerza, contra otros Estados.

Entre estas teorías se encuentran: la Teoría del Poder Marítimo de Mahan (1890); la Teoría del Heartland o Teoría de la Región Cardial (1905 Mackinder); el mundo de las Crush Zones de Fairgrieve (1915); el Realismo Político

de Spykman (1945); la Teoría de las Zonas Aéreas de Alexander Seversky (1950); y, la Teoría de la Jerarquía de los Espacios del globo terrestre de Samuel Cohen (1990 hasta actualidad). Ver tabla 16

Tabla 16. Teorías tradicionales sobre el poder desde la perspectiva de los Estados.

Teoría	Elementos determinantes para asegurar la hegemonía
Teoría del Poder Marítimo de Mahan (1890)	- Teoría basada en la estrategia naval de Inglaterra. - Influencia que el imperio ejercía en el comercio internacional. - Una armada marítima prácticamente inquebrantable. - La defensa del comercio exterior por parte de la marina.
Teoría del Heartland o Teoría de la Región Cardial (1905 Mackinder)	- El Estado debe de enfocarse en el control de un escenario de la geografía llamado zona pivote. - El control de la misma permitiría hacerse con el control del mundo. - La zona pivote se encontraba en Europa Oriental y Asia Central.
El mundo de las Crush Zones de Fairgrieve (1915)	- Divide el mundo en zonas de presión. - Estas rodean el Heartland y separan grandes potencias.
El Realismo Político de Spykman	- Se enfoca en concentrar la aplica-

(1945)	ción del poder en las zonas periféricas del mundo y no en el centro. - Esa sería la alternativa para hacerse de los recursos naturales de los Estados considerados periféricos.
La Teoría de las Zonas Aéreas de Alexander Seversky (1950)	- Propone romper con el paradigma del equilibrio del poder marítimo-aéreo y desarrollar una poderosa flota aérea para hacer frente a la Guerra, dado que ello permitiría controlar los puertos, mares y pasos y así romper con las fronteras terrestres y de difícil acceso. - Dividió el mundo en tres grandes zonas aéreas en virtud: zona soviética, zona americana; zona de decisión.
La Teoría de la Jerarquía de los Espacios del globo terrestre de Samuel Cohen (1990 hasta actualidad).	- Existe una jerarquía de espacios donde cada escenario tiene un importante papel en el mundo. - 1ª jerarquía: la importancia en el comercio internacional y las rutas marítimas de cada Estado. - 2ª jerarquía: las rutas jerárquicas terrestres del comercio, poniendo como primer plano a las rutas intra-europeas. - 3ª jerarquía: determinada por los espacios geográficos de lenguas y etnias comunes.

Fuente: Elaboración propia.

Desde cualquiera de estas perspectivas, se identificaban como amenazas otros Estados que pudieran pretender una conquista territorial u oponerse a las pretensiones territoriales de un Estado con poder suficiente para imponer-

se por la fuerza. Esto, teniendo en cuenta las Teorías de Poder, permitía que se estableciera la perenne pretensión de expansión territorial bajo la premisa de que los Estados serían más fuertes si tuvieran un territorio más extenso. El poder de un Estado se medía fundamentalmente en la capacidad de sus ejércitos para defender y controlar el territorio al disuadir a otros Estados de sus pretensiones territoriales y, simultáneamente, en la capacidad de conquistar otros territorios pertenecientes a otros Estados considerados estratégicos por sus recursos naturales, por cuestiones políticas o simbólicas.

Como se puede percibir, este escenario creó la necesidad de diferenciar entre vulnerabilidades y amenazas y a identificar posibles riesgos para los Estados. Así, una amenaza correspondía a una externalidad que se configuraba en las pretensiones de otro Estado a respecto del propio territorio. En contraposición, el concepto de vulnerabilidad establece un factor interno que por su configuración puede ofrecer una desventaja ante las pretensiones de un oponente externo. Ya, determinar los posibles problemas que pueden afectar un Estado en un futuro, es lo que se constituye en un riesgo que tenga alguna probabilidad de materializarse.

Por amenazas tradicionales, Palacios Dongo (2006), consideraba aquellas que afectaban los intereses fundamentales de los Estados, que hacían necesarias las intervenciones militares prioritariamente por disputas o pretensiones territoriales, disputa por el control de recursos naturales y, en algunos casos, por la intensión y afectación de ideologías políticas, religiosas y étnicas. La respuesta estatal a las amenazas tradicionales, conciernen a la defensa nacional y tiene como actores principales a las Fuerzas Armadas.

Particularmente, las amenazas tradicionales afectan los aspectos relativos a la preservación de la soberanía e integridad territorial. Existen amenazas tradicionales que nunca van a desaparecer y la posibilidad de que ocurran en ningún caso debe ser considerada nula. En los Libros Blancos de Defensa de ningún país se considera nula esta posibilidad. Entre estas amenazas tradicionales tenemos los puntos de fricción entre Estados, controversias por delimitaciones de territorios terrestres y marítimos entre países limítrofes, compras desmesuradas de armamento de carácter ofensivo, necesidad de supervi-

vencia por falta de recursos naturales indispensables como el agua y la energía y, por último, no debe dejarse del lado el análisis de la teoría del conflicto como aspecto inherente a la naturaleza humana. (Palacios, 2006).

Bajo el concepto de Amenazas convencionales, se consideran aquellas de origen estatal y corresponden en términos generales, a conflictos interestatales de orden territorial o de soberanía u otras disputas donde los Estados son los actores principales y los medios son aquellos correspondientes a su poder nacional, fundamentalmente militares, aunque también pueden presentarse acciones de carácter económico, diplomático y psicológico; considerados de la misma forma como amenazas tradicionales. La existencia de situaciones de este orden, susceptibles de constituirse en amenazas, no está descartada en el mundo contemporáneo ni en la región. Es decir, la presente situación internacional y la emergencia de amenazas consideradas nuevas no cancelan la vigencia de las amenazas tradicionales. Las amenazas convencionales pueden tener un origen interno o externo. (Soto Silva, s.f.)

Existen, en esta perspectiva, amenazas primarias y amenazas secundarias. Las amenazas primarias se vinculan a factores de carácter simbólico o intangible que pueden afectar la seguridad de los Estados: la religión, las ideologías políticas, las cuestiones étnicas o los sistemas de gobierno. Mientras que las amenazas secundarias se relacionan con la evolución material y el desarrollo económico de los Estados. Estas amenazas que se relacionan con los intereses de un Estado sobre la riqueza material y la capacidad de acumulación de un Estado. Apuntan selectivamente a la conquista de recursos naturales, mercados y bienes estratégicos que puedan redundar en mayor concentración de poder en favor de un Estado y en detrimento de otro.

Con esto, surgen intereses que pasan a crear riesgos para quien posee tales recursos y a constituir en amenaza a los Estados que los pretenden, al no lograr su obtención por otros mecanismos como negociaciones o acuerdos. Tal cual afirma Fernando Arancón, al analizar las implicaciones contemporáneas de la teoría del Heartland, “todas las potencias, antes o después, se sienten encerradas y apretadas en el territorio que tienen por grande que sea. No es

el hecho de expandirse territorialmente, sino de aumentar su influencia” (2013, s.p.).

Existe, pues, un arco amplio de elementos por los que históricamente se han instaurado conflictos de intereses entre los Estados. Por esta razón, al interior de cada Estado, los Ejércitos se fortalecieron para generar poder de intimidación y presión para lograr satisfacer las necesidades e incrementar sus recursos, su poder e influencia. Los países desarrollaron la industria de guerra con el objetivo de producir nuevas armas con mayor capacidad destructiva que les permitieran tener mayores chances en las guerras entre Estados, avanzando hasta llegar a la bomba atómica y las armas de destrucción masiva.

A lo largo de toda la Historia Moderna, los Estados han realizado esfuerzos en el sentido de desarrollar Ejércitos con capacidad para respaldar el poder político de sus intereses o de enfrentar los intereses de otros Estados. Las guerras de los últimos siglos demuestran como este ha sido un proceso continuo hasta llegar a las hecatombes bélicas de la primera mitad del siglo XX, en las que la polarización entre Estados, llevó a dos Guerras Mundiales que cambiaron el mapa político del mundo y crearon un arsenal de tecnologías bélicas compuesto de armas nucleares, químicas y bacteriológicas capaz de destruir la civilización. De acuerdo con Arancón, esto creó un límite y terminó por cambiar la guerra y la naturaleza de las amenazas:

El medio siglo posterior estaría marcado por la Guerra Fría entre Estados Unidos y la URSS. Ahora sí había verdaderamente una potencia marítima con una capacidad de despliegue global (EEUU) y una potencia terrestre, de enorme extensión, con muchos recursos, una industria potente y un ejército numeroso y bien armado que además controlaba el Heartland (la URSS). El inconveniente que había ahora era la amenaza nuclear, que implicaba la destrucción mutua si la situación se les iba de las manos, así que todo acabó derivando en la llamada “doctrina de la contención”, que trataba de impedir cualquier expansión, tanto territorial como de influencia, por parte de las dos potencias. (2013, s.p.)

Con base en lo anterior, podemos determinar que las amenazas tradicionales han pasado a un segundo plano frente a la seguridad de los Estados, ya

que el surgimiento de las nuevas amenazas ha ocupado la prioridad, el concepto de seguridad común que afecta a todos los Estados creando protocolos y convenios para enfrentar las amenazas comunes regionales o mundiales.

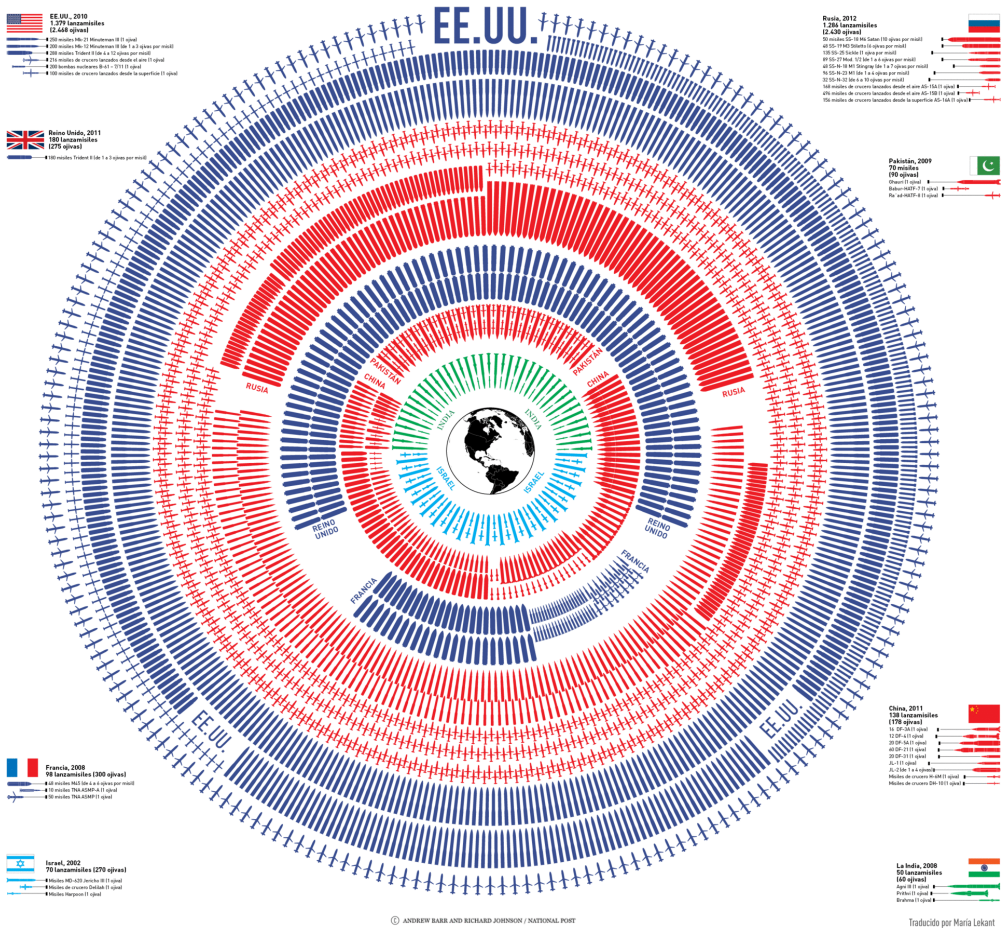
Pero estas amenazas tradicionales no dejan de ser una preocupación, en especial a lo referente a garantizar la soberanía y controles territoriales de cada Estado son vigentes y reales.

El paradigma contemporáneo: La amenaza no estatal

A partir de la creación y uso de la bomba atómica en 1945, el mundo emergió dividido en dos grandes super-potencias: Estados Unidos (EUA) y la Unión Soviética (URSS), cada uno de ellos como epicentro de un régimen económico contrapuesto al otro. El mundo dividido entre el Capitalismo y el Socialismo vivió la consecuente carrera armamentística que, durante la segunda mitad del siglo XX, ha colocado varias veces la humanidad al borde de una catástrofe civilizatoria. Un efecto inmediato del aumento inconmensurable del poder destructivo acumulado por capitalistas y socialistas, fue la imposibilidad de enfrentar directamente los Estados considerados amenaza y el advenimiento de la llamada Guerra Fría. (Ver gráfico 9).

Gráfico 9: Armas nucleares para volar

ARMAS NUCLEARES LISTAS PARA VOLAR



Fuente: Rusia vs EEUU. RT Noticias, 2015.

En ese contexto, para Derwich, se dio una mutación de los conflictos clásicos. Las amenazas tradicionales, en las cuales Estados-Nación enfrentaban otros Estados-Nación, dando como resultado el fenómeno de las guerras interestatales o convencionales, manteniendo los Estados-Nación como los únicos actores de importancia en las relaciones internacionales, dieron paso, a conflictos en los que la prioridad de los Estados no es la competencia con

otros Estados. Lo que resulta un desafío son las nuevas amenazas constituidas por los actores no-estatales. (2015).

Así,

Los conflictos armados que se desarrollaron a partir de 1945 rara vez tuvieron las características [de los conflictos convencionales, es decir, entre Estados o bloques de Estados]. La mayoría fueron intervenciones militares para defender o restaurar un régimen político, acciones de grupos irregulares con apoyo estatal para derrocar gobiernos, procesos de independencia de situaciones coloniales, guerras civiles, enfrentamientos entre Estados y grupos terroristas o regímenes hostiles al orden internacional. (Dojas, 2012, s.p.)

Huntington Samuel P. citado por Campuzano V. F. (2007), estudiaron la configuración de la Guerra Fría y sus implicaciones en las características que adoptaron los conflictos a partir de ese marco histórico. En esta guerra se desarrolló con prioridad la guerra de la información y el espionaje, para aumentar la incertidumbre y la desconfianza entre las potencias permitiendo fortalecer las actividades de inteligencia y el desarrollo tecnológico.

Así mismo, otra forma de proceder, es en el caso del Sistema Interamericano, que se sustenta sobre la base del respeto al Estado de derecho y establece como su piedra angular la Democracia y sus Instituciones. Atentar contra esos valores fundamentales, representa una amenaza para los intereses y estabilidad de los países y, en general, al hemisferio en su conjunto.

Esta polarización obliga a desarrollar nuevas tácticas o estrategias para influir en los Estados lo cual permite el surgimiento de otras amenazas, que se encuadran en el desarrollo de las guerras de cuarta generación o asimétricas.

Las guerras que ocurren a partir de la instauración de la tensión bélica entre capitalismo y socialismo en el mundo, no se encuentran vinculadas dentro de los protocolos de las guerras regulares tradicionales, sino que son totalmente diferentes y no respetan acuerdos ni normas de enfrentamiento ya establecidos. Así nacen los llamados Ejército irregulares o revolucionarios, entrenados para hacer la guerra de guerrillas y van desarrollando acciones

diversas, más complejas de enfrentar para luego llegar a otro tipo de amenazas que se configuran como el terrorismo.

Pero es Huntington, quien permite complementar este cuadro de nuevas amenazas, al establecer el puente histórico entre los conflictos típicos de la Guerra Fría, de carácter ideológico-político entre movimientos revolucionarios pro comunistas y los Estados pro-capitalistas y, los que se inician después de la Caída del Muro de Berlín. En su libro *El Choque de Civilizaciones y la reconfiguración del orden Mundial* (1996), abre el panorama de los conflictos fundados en razones culturales entre oriente y occidente, en razones religiosas, entre el islamismo y el Judeo-cristianismo y toda la horda de nuevos fundamentalismos étnicos y raciales. Huntington profetiza sobre como las diferencias culturales profundas entre las distintas civilizaciones que conviven en el planeta en la actualidad dominará la política a escala mundial. Las fronteras físicas y simbólicas entre las civilizaciones se convirtieron en los frentes de batalla del presente siglo, a medida que la gente se viene definiendo por su etnia o su religión. Occidente se encontrará cada vez más enfrentado con civilizaciones no occidentales que rechazan violentamente sus ideales: la democracia, los derechos humanos, la libertad, la soberanía de la ley y la separación entre la Iglesia y el Estado.

Así, en esta primera parte del siglo XXI, el mundo, alejado de las amenazas tradicionales, vive una etapa histórica dominada por un panorama amplio de pequeños conflictos difusos en los más diversos territorios del planeta. Conflictos que mezclan motivos políticos (que mantienen la polarización de la Guerra Fría entre socialismo y capitalismo), motivos religiosos (judaísmo, islamismo, etc.), y motivos raciales, étnicos entre culturas y clanes, y entre conglomerados civilizatorios (oriente –occidente). Así, lo que tenemos es un panorama bélico, plagado de amenazas difusas en donde los principales actores no representan un Estado constituido nacionalmente con reconocimiento ante la comunidad de Estados-nación. Se trata de actores con capacidad bélica de dimensiones variables que no representan una determinada institucionalidad. Esta es la amenaza de carácter no estatal que emerge dentro de territorios estatales, pero que también alcanza dinámicas transnacionales y globales.

Desde Corea (1950-1953) y Vietnam (1955- 1975), pasando por conflictos en diversos países latinoamericanos los cuales presentaron la emergencia de grupos guerrilleros desde la década de 50, entre ellos, Argentina, Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay, Perú, Colombia, Nicaragua, El Salvador, y por los conflictos en África y Europa Oriental, hasta los actuales conflictos de Oriente Medio, los atentados terroristas en diversos países occidentales y los diversos micro conflictos presentes en diversas regiones del mundo, la lógica de la guerra irregular, de los conflictos híbridos, de los conflictos de baja intensidad y de larga duración hacen parte de la cotidianidad de muchos pueblos en el mundo.

Amenazas de última generación: La Ciber-Amenaza

La amenaza de mayor impacto en el siglo XXI y determina lo siguiente:

“En el caso de la seguridad en el espacio cibernético, el rápido crecimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones no sólo ha permitido aumentar la conectividad global, sino que también las amenazas sobre la seguridad en el ciberespacio se han incrementado. Estas amenazas se materializan principalmente en conductas delictivas dirigidas a afectar el patrimonio económico y la intimidad de las personas. Por ello el tema será prioritario dentro de la agenda sectorial de seguridad ciudadana.” (Plan Estratégico de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018 pag.10)

En el mundo después de la implementación y desarrollo de la informática, grandes tratadistas internacionales y nacionales como los presidentes, secretarios de Estado, generales, que estudian las diferentes amenazas contemplan un nuevo escenario que se ha denominado “el quinto dominio” según lo expuesto por el Coronel Erich Siegert Cerezo Comandante Comando Conjunto Cibernético (CCOC, 2013), identificado como la Ciberguerra y la Ciberdefensa. Este nuevo elemento se desarrolla en el ciberespacio, que sería el nuevo teatro de guerra, que no se puede ver, pero si causa sus efectos en el diario vivir del ser humano y ha pasado a ser la amenaza prioritaria para la seguridad y defensa de los Estados.

El avance de la ciencia y la tecnología permitió en los años 80s la implementación de la informática que es conocida como “Conjunto de conocimien-

tos técnicos que se ocupan del tratamiento automático de la información por medio de computadoras” (Real Academia Española); los ordenadores o computadores son elementos que con sus sistemas operativos permiten recolectar, almacenar y organizar la información.

Este avance tecnológico, revolucionó el mundo, cambió sus procesos, agilizó el ritmo de la vida, facilitó los procesos y las comunicaciones, pero también concentró y monopolizó el manejo de la información, dando una importancia relevante al empleo de la misma, haciendo eco de la idea de que *quien tiene la información tiene el poder*.

Esta nueva amenaza no afecta solo el sector de seguridad y defensa, sino todos los sectores, el económico, el político, el cultural y el industrial, etc.

Así las cosas, se crean las grandes bases de datos donde se almacena la información, se integran todos los sistemas de comunicación alámbricos, inalámbricos, satelitales y, poco a poco, se diseñan también herramientas para proteger estas bases de datos y la información. Seguramente que la solución para articular medidas que puedan enfrentar las amenazas que se han mencionado, deberá pasar por un reconocimiento de los Estados-Nación, en tanto cada uno de ellos manejando sus propias individualidades, a la vez que reconociendo la necesidad de articular un sistema de seguridad hemisférica que sea coherente. La multilateralidad, en sentido amplio, se deberá constituir en la respuesta a las amenazas que se perciben en la actualidad. (Besio, 2003).

Con todo y lo anterior, se incrementan las actividades más comúnmente conocidas como espionaje, pero con una visión profunda, diferente donde se desarrollan capacidades tecnológicas para poder controlar y manipular la información.

Una nueva contienda mundial ha comenzado y todos somos soldados en las trincheras detrás de un ordenador o comúnmente llamado computador.

El nuevo gran conflicto internacional trasciende todas las fronteras físicas y se libra simultáneamente en cientos de países. El nuevo escenario de la lucha son las redes digitales, el ciberespacio. Pero especialmente, llama la atención la problemática que suscita la gran Internet oculta, o *DEEP WEB*, la

cual es desconocida por la mayoría de los internautas. Suele compararse con un iceberg. Su punta, la pequeña parte que está por encima de la superficie, es la Internet normal que miles de millones de personas visitan a diario. La parte oculta bajo el agua es la Internet profunda. Como en un iceberg, se cree que esa parte "sumergida" es mucho mayor que la otra (al menos 20 o 30 veces más grande). Quien domine la información y la sociedad interconectada controlará el mundo. (Sánchez, 2015)

Las amenazas en Colombia

Colombia en el siglo XXI está enfrentando y tendrá que enfrentar nuevas amenazas no solo las relacionadas directamente con el factor militar. El nuevo orden ha incorporado nuevos actores transnacionales, quienes influyen en diverso grado y magnitud en las acciones propias de los Estados. De igual forma, la globalización ha influido sustantivamente en la visión que los Estados tienen de las condiciones de riesgo o amenazas a su seguridad. A las amenazas tradicionales, cada vez más lejanas, derivadas de los conflictos por cuestiones de índole territorial, se suman ahora, nuevas amenazas, de todo orden, de naturaleza externa y / o interna. (L.H. Linares General de Brigada, 2013).

Colombia y las amenazas externas

En Colombia, las amenazas han sido progresivas, tanto externas como internas. Las externas fueron primero de tipo económico y respondieron a intereses sobre el territorio colombiano. A lo largo del siglo XIX, el país sufrió con las tentativas de separación del territorio correspondiente al istmo de Panamá. Los intereses de Estados Unidos, principalmente, y de Inglaterra y Francia, relacionados con la posibilidad de construir el pasaje interoceánico encendieron en diversas ocasiones la llama de la separación y de hecho en varias oportunidades ésta fue proclamada. Sin embargo, como consecuencia de La Guerra de los Mil Días, que devastó al departamento de Panamá, ya que entre octubre de 1899 y mayo de 1902 hubo más de sesenta combates, el 4 de noviembre de 1903, con el apoyo de Estados Unidos, Panamá se auto-proclamó y fue inmediatamente reconocida por aquel, como República.

Perder Panamá significó un duro golpe en las relaciones Estados Unidos – Colombia. Estas habían sido a lo largo del siglo XIX, de aliados, tanto que durante las repetidas tentativas de separación, Colombia recibió el apoyo diplomático y militar de Estados Unidos con lo cual se garantizó la soberanía colombiana sobre el istmo.⁵⁸ Muy rápidamente, EUA construyó el Canal de Panamá, con lo cual amplió su hegemonía sobre el hemisferio y fortaleció su posición económica y militar a nivel mundial.

De igual manera los conflictos territoriales entre Perú y Colombia tienen sus raíces en la historia del siglo XIX. Simón Bolívar declaró la guerra a Perú por el dominio de las provincias de Tumbes, Jaén y Maynas, provincias que el Perú consideraba como parte de su territorio, lo cual dio paso a la guerra Grancolombo-peruana (1828-1829). Con esta guerra se desplomó el proyecto federativo de los andes que el Libertador había intentado al dar la libertad a la Gran Colombia, Perú y Bolivia. Transcurrieron décadas hasta que, con el auge de la economía cauchera en la selva amazónica, Perú y Ecuador demostraron interés en la explotación de esos territorios.

Los esfuerzos diplomáticos realizados por los países en disputa resultaron inútiles. La distancia entre Bogotá y la región sur del país, permitía que el Perú continuara con sus proyectos arriba del río Putumayo. En 1911 ambos países habían establecido puestos militares en la región y en julio de ese año se vivieron los primeros combates que dieron la victoria a los peruanos. Más tarde en 1922, Colombia, alcanza diplomáticamente acceso al Río Amazonas, al establecer dominio territorial sobre el Trapecio Amazónico y definir Leticia como parte de su territorio. La ciudad había sido fundada por peruanos en 1867 y a pesar de los Tratados firmados por los dos países en 1922, un grupo de ciudadanos peruanos al mando de militares de bajo rango, decidieron tomarse la ciudad y proclamar su reintegración al Perú el 1 de septiembre de 1932. El gobierno peruano decidió hacer de este evento una causa nacional,

⁵⁸ En 1846 y 1848, los gobiernos de la Nueva Granada y los Estados Unidos habían firmado el tratado Mallarino-Bidlack, con el que los Estados Unidos garantizaban la soberanía de la Nueva Granada sobre el istmo. Posteriormente en 1850 y 1868 también se desvinculó el istmo de Colombia, pero una efectiva acción colombiana con apoyo armado de Estados Unidos, restituía el territorio al país.

con lo cual, sobrevino la guerra entre los dos países. Pese a la victoria militar y a la manutención de Leticia como parte del país, Colombia, una vez más perdió parte de su territorio.

Con Venezuela también se ha disputado desde 1830 la península de la Guajira. De hecho, ya en esa década Colombia perdió el costado oriental de la península, sin que esto dejase satisfechos los intereses del recién independizado país venezolano, el que, desde entonces, reclama su derecho sobre la península. En 1856 y posteriormente en 1971 Venezuela afirmó su posesión sobre los islotes. Pero es solo hasta 1951 cuando Venezuela reclama formalmente su dominio sobre el pequeño archipiélago. Un año después el gobierno colombiano cedía diplomáticamente ese territorio al vecino país.

Colombia perdió el territorio de Los Monjes, pero continúa el litigio con Venezuela por la delimitación del golfo y la Guajira. Esta última amenaza es permanente y en repetidas ocasiones se aumenta la presión especialmente en época electoral en el país vecino.

En otro frente, la demanda de Nicaragua contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya pone jurídicamente en cuestión la soberanía del país sobre el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el Mar Caribe. La instauración de un gobierno de tendencia socialista y el descubrimiento de las potencialidades petroleras de esa parte del mar caribe, han hecho que los dos países enciendan sus alarmas. Más aún, después de que en 2012, la Corte Internacional de Justicia dictó una sentencia en la que Colombia cerca del 43% de su soberanía sobre el mar caribe. La sentencia, rechazada por el gobierno y por el Congreso de Colombia, deja en abierto una zona de conflicto externo para el país.

Con Ecuador existen algunas pequeñas diferencias en la delimitación, pero se podría decir que en un 99% están claras y eso minimiza la amenaza. Es posible y altamente probable que un Estado tenga que enfrentar todas estas dimensiones a una misma vez, lo que deviene de su carácter multidimensional. Y es en ese mismo sentido que un Estado necesita articular sus capacidades y potencialidades, tanto las nacionales como las internacionales, para

accionar en todos esos frentes. La propia multidimensionalidad de las amenazas hace que no se puedan reconocer fronteras nacionales al hablar de un sistema de seguridad. (Strategic Assessment, 1999).

Con base en lo anterior, podemos decir que las amenazas externas directas están parcialmente controladas o están en proceso de consolidación. Las más preocupantes son la amenaza de Venezuela, por querer anexionar a su territorio el departamento de la Guajira; y la amenaza de Nicaragua que tiene una fortaleza en la política exterior y ahora busca respaldo con países aliados como Rusia, China y Venezuela para aumentar su soberanía.

Colombia y las amenazas internas

El segundo escenario lo constituyen las amenazas internas. Diversos elementos se configuran en el escenario interno de Colombia. Desde el inicio de su vida republicana (1810), el país vive una constante violencia política, a la cual se han sumado y combinado diversos tipos de amenaza a lo largo de los dos siglos de su corta historia. Hasta 1899, a las nueve guerras civiles ocurridas en Colombia durante el siglo XIX, entre federalistas y centralistas y entre liberales y conservadores⁵⁹ se sumaron otras catorce menores de carácter regional e innumerables revueltas. El siglo XX tomó al país en medio de la llamada Guerra de los mil días (1899 -1902). Durante las primeras décadas las diferencias entre liberales y conservadores y los conflictos sociales entre campesinos y las élites económicas mantuvieron asexas las causas de la violencia política. Así, existe una clara continuidad entre el escenario del siglo XIX y momentos álgidos del siglo XX, como la matanza de las bananeras (1928) y el asesinato del líder independiente liberal, Jorge Eliecer Gaitán, el 9 de abril de 1948, con el cual el país vivió el período conocido como la violencia entre 1948 y 1957, e inmediatamente después, lo que ha venido llamándose de Conflicto Armado Colombiano, cuyo comienzo data de la década de 60, con la emergencia de las guerrillas comunistas, y llega hasta lo que va corrido del siglo XXI.

⁵⁹ 1812-1815; 1839-1841; 1851; 1854; 1860-1862; 1876-1877; 1884-1885; 1895; 1889-1902.

Guerrillas

La política en Colombia ha Estado desde su inicio en relación con las armas. La defensa de las ideas se ha hecho, desde el momento de la independencia, a partir del uso de la fuerza. Así, en los días de la independencia, federalistas y centralistas, y después, los partidos tradicionales, desde mediados del siglo XIX, disputaron tanto en las urnas como en el campo de batalla. Las guerras civiles del *novecento* fueron hechas a partir del enfrentamiento entre una visión religiosa y una visión liberal del mundo, sin que otros aspectos tuvieran una significación determinante en la división política de los diferentes grupos sociales del país. (Wills, 2015). El clientelismo como estrategia de capitalización popular y la inculcación de un determinado fundamentalismo ideológico llevó a los colombianos a tomar, reiterativamente las armas.

Cada bando, armó guerrillas que en un determinado momento consiguieron imponer, por la fuerza sus ideas, para después ver el ascenso de sus contradictores políticos e ideológicos hacerse, de la misma manera al gobierno. Para mediados de 1940, el país vivía una vez más la polarización de estas dos sub-culturas políticas (Pécault, 2015), con lo cual se abonaba el terreno para la emergencia, una vez más, de grupos armados dispuestos a enfrentarse militarmente, ante la imposibilidad de hacerlo por las vías legalmente establecidas.

En particular, los vínculos del partido liberal con los nacientes movimientos de clase y los partidos de izquierda⁶⁰, polarizó la discusión interna, pues el liberalismo terminó siendo asimilado, en los discursos de la época, al comunismo y contrarios a los valores de Occidente. (Pécault, 2015).

Así, durante las décadas de 30 y 40, durante las cuales gobernó el partido liberal, el país fue tomado, según Pizarro León Gómez, por

un clima de aguda confrontación político-ideológica, se conjugó con la persistencia de un Estado débil y con unas instituciones militares muy precarias, que no habían podido alcanzar del todo una real autonomía frente a las pugnas partidistas y que no estaban en capacidad de garantizar un verdadero control del territo-

⁶⁰ En 1930 nace el Partido Comunista Colombiano, PCC.

rio y ni siquiera el monopolio de la violencia legítima. A esto se añade la alta politización partidista de la Policía Nacional, que reflejaba y reproducía en su interior las pugnas sectarias de los dos partidos tradicionales. (2015, p.13).

El retorno al poder del partido Conservador en 1946 y el asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán en 1948, ya ocurrieron en un clima de completa polarización política. Fue en ese ambiente que surgieron, de un lado los Chulavitas (liberales) y de otro los Pájaros (conservadores), grupos paramilitares que, en nombre de uno u otro partido, sembraron el campo colombiano con la muerte de más de 300 mil ciudadanos y obligaron la migración forzosa de dos millones de campesinos. La característica fundamental de esa confrontación partidista, no contemplaba la posibilidad de negociar con los contradictores políticos y se orientaba hacia una guerra de exterminio. El día de las elecciones presidenciales de 1949, a las cuales no presentó candidato el partido Liberal, más de 500 guerrilleros liberales, tomaron por asalto San Vicente de Chucurí y asesinaron a más de 200 personas entre civiles, paramilitares conservadores y policías.

Por otra parte, el Capitán Alfredo Silva se sublevaba en Villavicencio. Ese conjunto de elementos fue el anuncio de una nueva fase del conflicto bipartidista. Rápidamente se levantaron en armas más de 10.000 hombres en la región de los llanos al oriente, al occidente de Cundinamarca, sur del Tolima, Sumapaz, Magdalena Medio santandereano, sur de Córdoba y Antioquia. Además de dichas agrupaciones, en Tolima y Cundinamarca se conformaron grupos armados irregulares, ligados al Partido Colombiano Comunista. En agosto de 1952, y promovida por el Partido Comunista Colombiano, se da la Conferencia Guerrillera Nacional en una vereda cercana a Viotá, esta fue la Conferencia de Boyacá o Primera Conferencia del Movimiento Popular de Liberación Nacional. Para enfrentarlos sectores afines al gobierno armaron a las contraguerrillas o guerrillas de paz, mientras el Ejército, ajeno hasta entonces al conflicto, era movilizado para enfrentar la caótica situación frente a la cual la Policía se mostraba impotente.

En 1953, el General Gustavo Rojas Pinilla, ante la grave situación de orden público y la incapacidad del gobierno, estableció un gobierno militar que

llevó a las guerrillas liberales a un proceso de paz. Pero no consiguió desarticular los focos de guerrilla comunistas las cuales, desconfiadas con el discurso de los partidos tradicionales, que se reconciliaban dando origen al llamado Frente Nacional (1954), se replegaron dando origen a las Autodefensas Campesinas, vinculadas al Partido Colombiano Comunista. En 1961, el IX Congreso del Partido aprobó por primera vez la tesis de combinar todas las formas de lucha.

Prácticamente, estos eventos ya incorporaban la influencia de la Revolución Cubana que desde enero de 1959 había triunfado en la isla y se disponía a irradiar sus principios ideológicos por América Latina. Así, la tradicional polarización entre liberales y conservadores, dio paso a la polarización entre izquierda y derecha y a un nuevo capítulo de la violencia en Colombia, que ahora ingresaba “formalmente” a la Guerra Fría.

Desde el final de los años 50, y durante las siguientes décadas, Colombia vivió la emergencia de las guerrillas Marxistas-Leninistas. Oriundas de antiguos frente de autodefensa campesina de la época de la Violencia, o de los movimientos obreros y estudiantiles en las ciudades, o de los movimientos políticos de izquierda, a lo largo de 4 décadas, el país vio el nacimiento y crecimiento de más 30 grupos guerrilleros en todas las regiones del país. La influencia de la Revolución Cubana (1959), de la Revolución China (1949) y de la Unión Soviética (1917) fue fundamental en todo este proceso. En la tabla 17, se expone una extensa lista de grupos insurgentes según sus fechas de aparición.

Tabla 17. Guerrillas en Colombia

Nombre del Grupo	Año de fundación	Notas
Movimiento Obrero Estudiantil Campesino, MOEC 7 de enero	1959 – 1965	Desintegración del grupo ante las FFMM.
Fuerzas Armadas de Libe-	1964- 1965 /66	Sub grupo del MOEC.

ración – FAL Frente Unido de Liberación- FUL		Desaparece muy rápido.
Movimiento de Unificación Revolucionaria Marxista –Leninista. MUR. ML.	1965/66	Derivación del ELN y fusión de varios grupos: la Liga ML, el PCml Línea Proletaria y una pequeña escisión del ELN en el sudeste antioqueño, denominada el Movimiento de Unidad Revolucionaria (MUR).
Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR)	1960 – 1962/63	De tendencia gaitanista, desapareció muy rápido.
Ejército Revolucionario de Colombia (ERC).	1961 -	Liderado por Roberto González Prieto
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC.	1964 -	En proceso de firmar acuerdo de paz 2016
Ejército de Liberación Nacional- ELN.	1964 -	Activo 2016
Ejército Popular de Liberación- EPL	1967-1991	En la actualidad se mantiene activo un Frente en Santander
Movimiento de Auto Defensa Obrera - ADO	70's -1984	Alto al fuego durante el gobierno de Belisario Betancur. Luego hará parte de la Unión Patriótica, partido político que emer-

		gió de los grupos guerrilleros que firmaron la paz.
Movimiento 19 de abril-M-19.	1974 -1990	Acuerdo de Paz con el gobierno Virgilio Barco
Movimiento Quintín Lame	1975 -1991	Acuerdo de Paz durante el gobierno de César Gaviria
Comando Pedro león Arboleda- PLA	1975-	Divergencia del EPL
Movimiento de Auto Defensa Obrera- ADO.	1976 – 1984	Desmovilizados y amnistiados durante el gobierno de Belisario Betancur.
Partido Revolucionario de los Trabajadores –PRT	1982- 1991	Firmó la Paz con el gobierno de Virgilio Barco.
Movimiento Ricardo Franco- Frente Sur.	1982 -1986	Destruído en combates con las FARC grupo del cual era disidente.
Movimiento Independiente Revolucionario –MIR Patria Libre.	1983 – 1989	Se fusiona con el ELN.
Ejército Revolucionario del Pueblo –ERP.	1985 – 2007	Desmovilizados durante el Gobierno Uribe Vélez
Coordinadora Nacional Guerrillera- CNG.	1985 – 1987	La integraban: el Ejército Popular de Liberación – EPL, el Movimiento 19 de abril – M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores – PRT, el Movimiento indígena

		“Quintín Lame”, el movimiento de Integración Revolucionario – Patria Libre- MIR - Patria Libre y el Ejército de Liberación Nacional – ELN.
Movimiento Jorge Eliecer Gaitán –JEGA.	1987-1996	El grupo fue exterminado con acciones de inteligencia.
Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar	1987 – 1993	La integraban: Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, el Ejército Popular de Liberación – EPL, el Movimiento 19 de abril – M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores – PRT, el Movimiento indígena “Quintín Lame”, el movimiento de Integración Revolucionario – Patria Libre- MIR - Patria Libre y el Ejército de Liberación Nacional – ELN.
Movimiento Camilista Marxita Leninista	1987 -	Fusión entre el MIR Patria Libre y el ELN.
Movimiento Jaime Bateman Cayón	1989 -	Disidencia del proceso de paz del M-19. En 1996 casi firmó un acuerdo de paz con el gobierno de Ernesto Samper Pizano. Sigue vigente entre los

		movimientos estudiantiles.
Corriente de Renovación Socialista –CRS.	1990-1994	Firmaron Paz con el Gobierno de Cesar Gaviria
Comandos Ernesto Rojas	1991-1992	Disidencia EPL. Acuerdo de Paz en 1992.
Ejército Revolucionario Guevarista- ERG.	1993 – 2008	Desmovilizado durante el Gobierno Uribe Vélez.
Ejército Republicano Independentista de la Costa Atlántica. E.R.I.C.A.	1994- 1941	Disidentes de las FARC, ELN y M-19.
Movimiento Armado Rebelde – MAR.	s.d.	
Frente Francisco Garnica	1994	Disidencia de la Coordinadora Guerrillera. Acuerdo de Paz.

Fuente: elaboración propia.

Para todos estos grupos, la llamada combinación de todas las formas de lucha, les permitió exponer un extenso repertorio de estrategias de combate. Desde la aplicación del foquismo pregonado por Cuba y sistematizado por Régis Debray, según el cual, se debería propiciar la creación de focos de lucha revolucionaria y el uso de estrategias de terrorismo (explosión de activos como puentes, oleoductos, atentados, etc.), el secuestro y la extorsión.

El crecimiento numérico de estos grupos, y en particular de algunos de ellos, (FARC, ELN, M-19, EPL), durante las décadas de 60 y 70, llevó la guerra de guerrillas a vivir un período de mucha intensidad en las décadas de 80's y 90's. Estos grupos se fueron fortaleciendo en la medida que evolucio-

naron, llegando a afectar la seguridad nacional y a fraccionar completamente el Control Territorial. Directamente causaron una inestabilidad en el control estatal, afectando el sistema de gobierno y la integridad de la población constituyéndose en una amenaza directa a los intereses nacionales.

Narcotráfico

En los años ochenta, se estructura y desarrolla en el país el flagelo más grande que ha sido el Narcotráfico. Se consolidaron dos focos delincuenciales que fueron denominados los carteles de Medellín y Cali. El narcotráfico se determina nueva amenaza, afectando la seguridad tanto externa como interna, ya que se trata de una amenaza transnacional en la cual Colombia está vinculada directamente.

Así las cosas, el narcotráfico se constituye en la amenaza prioritaria que incide y vincula factores determinantes en los Estados, como el Control Territorial al incrementar los cultivos ilegales, la deforestación y la estabilidad económica por la generación de una descontrolada generación de una economía ilegal creando una economía falsa, afectando el control económico de los Estados. Es tan grave su efecto que es considerada la amenaza mundial que dio origen a la unión de esfuerzos inter-estatales para enfrentar esta nueva amenaza.

Tabla 18. Carteles del Narcotráfico

Carteles	Capos	Actos Criminales
Cartel de Medellín	Pablo Escobar Gaviria, Gonzalo Rodríguez Gacha, Carlos Lehder, Fabio Ochoa, Jorge Luis Ochoa y Juan David Ochoa.	

Cartel de Cali	Gilberto Rodríguez Orejuela Miguel Rodríguez Orejuela y José Santacruz Londoño Helmer Herrera Victor Patiño Foméqué. Phanor Arizabaleta. Henry Loaiza.	Narcotráfico Enriquecimiento ilícito Tráfico de armas Narcoterrorismo Secuestro Asesinato
Cartel del Norte del Valle	Orlando Henao Montoya y sus hermanos; Fernando Henao Montoya , Arcángel de Jesús Henao Montoya Lorena Henao Montoya Iván Urdinola Grajales Efraín Hernández Ramírez Víctor Patiño Foméque Juan Carlos Ramírez Abadía Diego León Monto-	Lavado de dinero Atentados Corrupción estatal

	ya Sánchez Wilber Varela Luis Alfonso Ocampo Fómeque	
Cartel de la Costa	Alberto Orlández Gambo José Reinaldo Fiallo Jácome Jairo y Álex Durán Fernández Clan Nasser Arana Cruz Antonio González, entre otros.	
Cartel de Bogotá	Verónica Rivera de Vargas Gonzalo Rodríguez Gacha Antonio Cebollero Campos Luis Murcia	

Fuente: Elaboración propia.

Existen otros carteles de contrabando de droga menos conocidos y de menor tamaño: son el Cartel de Santander de Quilichao y Cartel de La Trini. Entre 2006 y 2009 de los 27 pequeños carteles que quedaban fueron destruidos por la presión de las fuerzas públicas y sus restos formados las organizaciones criminales armadas conocidas como las Bacrim (bandas criminales).

Autodefensas

Ante la incapacidad del Estado, al tener una fuerza pública débil y mal dotada, los empresarios y algunas familias que fueron víctimas de los grupos guerrilleros con acciones como extorsiones, asesinatos y secuestros, determinan organizarse y crear unos grupos de particulares para defenderse de la agresión y nacen las conocidas autodefensas, mal llamados grupos paramilitares, supuestamente para hacer uso del derecho de defensa. Pero este fenómeno se salió del control de las autoridades y de los creadores o promotores y, casi inmediatamente, estos grupos se asociaron con los grupos de narcotraficantes y se dividieron apoyando la guerra entre carteles y posteriormente ingresaron al mercado del narcotráfico hasta cuando llega la desmovilización.

Estos grupos iniciaron por proteger los empresarios, sus tierras, bienes y después decidieron suplantar la fuerza pública y se enfrentaban a los grupos guerrilleros. Este fenómeno creció y se fortaleció, hasta llegar a unirse y crear las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Lo anterior afectó la seguridad y autonomía de los Estados y la autoridad, ya que llegaron a mantener el control, suplantar la autoridad y la gestión estatal creando una amenaza más a la estabilidad y gobernabilidad del Estado.

Tabla 19. Auto-defensas

Auto Defensas	Líderes
Auto Defensas de Colombia	Carlos Castaño Gil Vicente Castaño
Águilas Negras	Vicente Castaño
Muerte a Secuestradores (MAS)	Pablo Escobar
CONVIVIR	Carlos Alberto Díaz

Los Chulavitas	
Auto Defensas Gaitanistas de Colombia (AGC)	Daniel Rendón Herrera
Auto Defensas Campesinas del Casanare (ACC)	Héctor Buitrago Jaime Matiz Víctor Omar José Omar
Auto Defensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM)	Ramón Isaza
Auto Defensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU)	Fidel Castaño Carlos Castaño Gil V. Castaño Rodrigo Tovar Pupo
Bloque Central Bolívar BCB	Ernesto Báez
Bloque Metro	Carlos Mauricio García Fernández
Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC)	Pedro Oliveiro Guerrero

Fuente: Elaboración propia.

BACRIM

Esta amenaza con el tiempo creó una crisis más grave y aguda en varias regiones del país. Llegaron a existir zonas en las cuales el Control Territorial se perdió por parte del Estado, pues existían áreas en las que el control del territorio lo hacían los grupos guerrilleros y/o los de autodefensas, creando una disputa por controlar la mayor cantidad de territorio y se neutraliza pero dan origen a la amenaza que hoy afecta el país formando grupos disidentes llamados grupos armados organizados que delinquen en diferentes zonas de

Colombia y han llegado a influir en un Control Territorial por temor e intimidación a la población.

A finales de los noventa y principios de dos mil, se reestructuraron las fuerzas militares y de policía. En especial, el Ejército mejoró su dotación y su entrenamiento con el propósito de enfrentar estas amenazas, con lo cual, se obtuvieron éxitos y fracasos, pero se logró recuperar parcialmente el control de gran parte del territorio y permitió que un gobierno fortalecido desarrollara una desmovilización parcial de grupos de autodefensa y se reinsertaran a la sociedad o se acogieran a la justicia aprovechando beneficios judiciales, disminuyendo esta amenaza.

Paralelamente muchos miembros de las AUC no creyeron en el proceso de desmovilización y crearon grupos de Bandas Criminales (en adelante BACRIM) en forma descentralizada en diferentes zonas del país. Estas inicialmente enfrentaban a las guerrillas por el Control Territorial y por el manejo del narcotráfico, pero su objetivo cambió y llegaron a vender servicios al mejor postor.

De modo que hicieron acuerdos o sociedades con narcotraficantes y con los grupos guerrilleros por intereses económicos o participación en actividades de narcotráfico; estos grupos se descentralizaron creando una nueva amenaza a la seguridad que está afectando el país, y afectan zonas de interés nacional con organizaciones delincuenciales llamados delincuencia organizada y grupos armados organizados, que reúnen disidencias y delincuentes comunes.

Tabla 20. Bandas criminales.

BACRIM	Líderes	Acciones criminales
Los Urabeños	Darío Antonio Usuga David	Narcotráfico Extorsión
Los Machos	Hilvert Nover Urdinola P.	
Renacer	José María Negrete Luna	

Los Rastrojos	Luis Enrique Calle Serna Javier Antonio Calle Serna	Minería ilegal Atentados
Los Paisas	Luis Fernando Jaramillo Arroyave	Desplazamiento de pobladores
Oficina de Envigado	Diego Fernando Murillo	Asesinatos colecti- vos Corrupción

Fuente: Elaboración propia.

Lecciones geopolíticas de los conflictos armados en relación con la capacidad de influencia del Estado en su territorio.

Es fundamental conocer las diferentes amenazas que afectan directa o indirectamente el Control Territorial, estas amenazas deben ser identificadas, determinar su capacidad como su voluntad, y la posibilidad de ocurrencia, para poder identificar las presiones dominantes y formular las hipótesis en los posibles escenarios que puedan afectar la seguridad y defensa nacional y, en especial, el Control Territorial.

Centraremos las siguientes reflexiones sobre el caso colombiano. En sus diversas regiones confluyen toda una serie de acontecimientos, donde aspectos geográficos y políticos facilitan el desarrollo de los conflictos armados. Esta situación permite la proliferación de actores no estatales, dada la existencia de factores críticos desestabilizantes. Esto obedece a variables como la ubicación geoestratégica de espacios territoriales, la infraestructura, la población y los actores no estatales que ocupan el lugar dominante.

Aunado a lo anterior, los conflictos se suceden a través de la historia con claves que nos facilitan su comprensión y el camino para la solución. Por eso la geopolítica no solo debe valorar factores intrínsecos a ella, sino que también debe analizar las relaciones con la historia, la tecnología y las ideologías dominantes. Como dice Fevre, “hablar de espacio es hablar de geografía y hablar de tiempo es hablar de historia”. (1970, pg. 72)

Por lo tanto, se demostrará que la experiencia de gran parte de los conflictos, entre ellos las nuevas guerras o guerras híbridas, a partir de la guerra fría, obstaculizan la labor libre y democrática de los Estados para ejercer soberanía en su territorio. Favorecen la aparición de grupos de terroristas e insurgentes, actores irregulares que llenan espacios vacíos, ejerciendo dominio de algunas áreas geoestratégicas se convierten a su vez en facilitadores de las amenazas emergentes.

Así, los conflictos proliferan con más facilidad en las regiones menos desarrolladas económica y culturalmente. Por ello, si Colombia no mira siquiera la superficie de su propio territorio, sería iluso pensar en reducir fácilmente las amenazas que por años se incubaron en regiones con ausencia de las instituciones estatales, donde la gobernabilidad y la gobernanza son totalmente nulas.

Más difícil será ver hacia el exterior y tener una participación de real importancia a nivel regional, hemisférica y /o global. Ello evidenciado por el escaso interés de su dirigencia para conservar los territorios del legado del período precolombino, y que poco a poco se fueron perdiendo.

También es importante traer al contexto los aportes de las escuelas como la Brasileña donde personajes como Mohammed Ayoob citado por Mejía A. (2015), reconocen que las condiciones históricas, geográficas y político-económicas dentro del espacio geográfico de los Estados puede limitar el desarrollo de las regiones e incluso aislarlas del *heartland* de la nación.

La globalización no aspira tanto a conquistar países como a ganar mercados. El objetivo de este poder moderno no es la anexión de territorios, como en las épocas de las grandes invasiones o en los períodos coloniales, sino el control de riquezas. (Ramonet, 2016)

Tanto es así que la Tierra vive una nueva era de conquistas, como en la época de las colonizaciones. Pero si los principales actores de la anterior expansión conquistadora eran Estados, esta vez quienes pretenden dominar el mundo son empresas privadas y conglomeradas, grupos industriales y financieros. Los dueños de la Tierra nunca fueron tan pocos ni tan poderosos.

Estos grupos están situados fundamentalmente en la tríada Estados Unidos-Unión Europea-Japón (Ramonet, 2016).

Los avances experimentados por la biología molecular desde comienzos de los años sesenta, combinados con la potencia de cálculo que proporciona actualmente la informática, han hecho añicos la estabilidad general del sistema técnico, cuyo control plantea dificultades cada vez mayores a los poderes públicos. Resultado: los responsables políticos se muestran incapaces de calibrar las amenazas que esta aceleración de las tecno-ciencias entraña para el porvenir de la humanidad. (M. de voir, n., marzo-abril. 1998)

Un cambio geopolítico radical desde ese punto de vista, asistimos a un profundo cambio geopolítico que va a afectar a nuestras vidas irremediablemente. Todo empieza ese fatídico martes 11 de septiembre de 2001 con el descubrimiento de una nueva arma: un avión comercial, cargado de carburante y transformado en misil de destrucción y gigantesca bomba incendiaria. Ignorada hasta entonces, esta monstruosa arma nueva estalla por sorpresa ese día en Estados Unidos repetidas veces y en un breve lapso. La violencia del impacto es tal que consigue sacudir el mundo entero de forma efectiva. (M. de voir, marzo-abril 1998.)

Además de las amenazas militares se reconoce la importancia de las amenazas no militares a la seguridad internacional (las nuevas amenazas) de naturaleza transfronteriza. Se apunta a la necesidad de fortalecer la cooperación internacional con el fin de oponerse a ellas.

La necesidad de fortalecer la cooperación internacional con el fin de enfrentar las nuevas amenazas transnacionales se encuadra en el nuevo de la seguridad en la región de América Latina y el Caribe que han influido en las nuevas condiciones el desarrollo de la cooperación militar, económica y política.

América Latina frente a las transformaciones geopolíticas organizado por El Instituto de Relaciones Internacionales de la Escuela Superior Estatal de Europa Oriental de Przemyśl (PWSW), donde se trataron temas y puntos de relevancia y las nuevas amenazas. En el foro se discutieron los diferentes

escenarios multilaterales de seguridad, hacen necesario desarrollar una acción para enfrentar diferentes retos y riesgos como el económico, medio ambiente, inmigración ilegal, el cambio climático y el crimen organizado internacional, que permiten concluir con la relación directa que tiene las nuevas amenazas y la geopolítica unificada.

Análisis de la dinámica de las nuevas amenazas internas y externas del siglo XXI

Pero la crisis continuó. Los grupos guerrilleros mantuvieron su accionar terrorista y continuaron afectando los intereses nacionales como infraestructura de hidrocarburos, puentes, carreteras, secuestros, ataques indiscriminados a la población con tomas y el empleo de artefactos explosivos no convencionales continuaron siendo usados por parte de los grupos narco guerrilleros.

Hoy Colombia se enfrenta a varias amenazas internas. Las Farc están en un proceso de negociación con el gobierno y su presión como actividad terrorista se ha reducido temporalmente, con el propósito de reescalonar el conflicto y generar confianza para desarrollar los acuerdos y llegar a un fin del conflicto, reduciendo la amenaza.

El ELN continúa realizando sus actividades terroristas y han incrementado su accionar y presión, pretenden cubrir las áreas dejadas o inactivas por las Farc, para mostrar una fortaleza armada y entrar fuertes al inicio de negociación para lograr el fin del conflicto armado, se cree que a medida que se adelanten estas negociaciones su accionar disminuya.

Las Bandas Criminales en asociación con los narcotraficantes pasarían a ser la principal amenaza, pues, continúan su accionar delictivo y está incrementando sus hombres, pero es preocupante porque están influyendo en el Control Territorial, con la intimidación, manejo de masas y con la capacidad de crear situaciones que afectan el normal desarrollo de las zonas donde delinquen. Aunque no tienen identidad política definida, realizan acciones a cambio de intereses económicos, sin interesarles la afectación a la seguridad nacional, se venden al mejor postor pero intimidan y controlan zonas donde

tienen influencia afectando la seguridad y el control del gobierno y el territorio.

Las amenazas se vinculan a elementos intra-estatales e, inclusive, trans-estatales, más que a relaciones interestatales de conflicto. Las realidades económicas y sociales de la región, categorizan la percepción de las amenazas y riesgos, por parte de las diferentes comunidades. Las necesidades insatisfechas de las mismas, van determinando el descontento y pueden constituirse en amenazas a la estabilidad institucional de los Estados - Nación de toda la región. (Besio, 2003)

Al respecto, podemos decir que surgen nuevos escenarios con nuevas amenazas, ahora de carácter globalizado. El marco histórico es el acto terrorista del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU. Con la caída del World Trade Center de New York, el fenómeno del terrorismo pasó a ser el principal factor desestabilizante de los Estados. Con ello, esta amenaza fue incluida en la denominada agenda de seguridad mundial.

Los tres mayores factores de inestabilidad global son los grupos violentos al interior de Estados débiles, Estados que procuran cambiar la correlación de fuerzas internacional por la fuerza, y el fanatismo religioso, étnico o cultural, que utiliza como medio el terrorismo o la represión de la población civil. (Dojas, 2012, s.p.)

El terrorismo, como otras amenazas que se generalizaron, dio origen a nuevos fenómenos transnacionales con peso de amenaza, haciendo que se tuvieran en cuenta y se clasificaran como *nuevas amenazas*. Entre ellas, se identificaron el narcotráfico, el terrorismo, los fenómenos guerrilleros, conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, las migraciones etc.

Creveld (1991), en su análisis prospectivo del futuro de la guerra predijo las nuevas formas de hacer la guerra como modelo ante la debilidad de las fuerzas regulares para hacer frente a otros actores no relacionados con los conflictos convencionales. Los conflictos irregulares fueron desde entonces entendidos como el modelo de conflicto del futuro. Estos, se centran sobre la

población marginada y los espacios territoriales cuya topografía dificulta la labor de las autoridades y facilita la acción delictiva.

De igual forma lo manifiesta (Benítez Manaut, 2005, pg. 53), y ésta se ve afectada por las nuevas amenazas que según la prioriza Benítez en el artículo publicado en el 2000 en la revista de la fundación CIBOD, llamada D'AFERS INTERNACIONAL En la Declaración sobre Seguridad en Las Américas, las amenazas siguen el siguiente orden:

1. Amenazas “duras” a la seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas.
2. Amenazas de origen social con impacto en la seguridad: la pobreza.
3. Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y Sida.
4. Amenazas contra la integridad de las personas, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos de crimen organizado: la trata de personas.
5. Amenazas on line: delitos cibernéticos.
6. Amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo.
7. La amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas o grupos terroristas que puedan actuar en el hemisferio.

Las amenazas “duras” se constituyen hoy en una amenaza tan grave como en el pasado fueron las amenazas externas, así como su capacidad bélica y persistencia han superado la capacidad de las agencias de seguridad obligando a la intervención de las fuerzas armadas y de crear mecanismos binacionales y multinacionales para su combate integral.

De acuerdo con el concepto encontrado en la Revista Eurasia (2013), la violencia revolucionaria se montó sobre la hereditaria debilidad de los Estados regionales y sobre los odios sociales, siendo estos factores el caldo de

cultivo ideal para transformarse en asiento natural del terrorismo, el crimen organizado transnacional y otras amenazas emergentes⁶¹.

De forma que los espacios vacíos controlados por actores no estatales son además el foco para la manifestación de las mencionadas amenazas. Por ejemplo, sirven de cuna para células criminales trasnacionales, no solo para la explotación clandestina de la diversidad de recursos que ofrecen estas zonas, sino además para trasportar e introducir en el comercio mercancías ilícitas, entre otras, obligando a los Estados, sus socios e instituciones a emplear todos los medios para enfrentarlos.

Así, las nuevas amenazas se vinculan a elementos estratégicos que van más allá del control estatal. Sus incidencias afectan no solo un Estado sino a los Estados en forma global. Cuentan con multiplicidad de causas y motivaciones. Para Schröder (1999), el punto de vista global es imperante en la actualidad, por lo que tienen que reunirse y armonizarse los componentes político, económico, social, ecológico y también el militar.

Tampoco podemos dejar en el olvido, las grandes amenazas del siglo XX, como el empleo de las armas Nucleares, Químicas y Bacteriológicas (NBQ), que son vigentes y de gran capacidad para afectar la población y sus Estados. A estas amenazas se suman las armas denominadas de destrucción masiva, que en los últimos tiempos han generado acuerdos y políticas de control y restricción entre las grandes potencias para su producción y empleo.

Por otra parte, el mundo se transformó con el desarrollo de la informática y la tecnología creando un alto grado de dependencia y de concentración de información que están impactando diversos procesos de la vida, de las instituciones, de las empresas y las personas. Sin embargo, el desarrollo de la Seguridad de y ante los mismo medios tecnológicos e informáticos, parece

⁶¹ Además de las mencionadas otras de larga data como el Narcoterrorismo, el tráfico de armas y personas, y otras nuevas como las derivadas del cambio climático, las migraciones y la posible proliferación de armas de destrucción masiva sin control de autoridades estatales legítimas, la corrupción, el crimen organizado, las bandas armadas y pandillas, cuya real o potencial incidencia en los Estados Nación no podrían ser anulados en forma aislada sino requerirían de la cooperación internacional para anular sus efectos.

que no se ha desarrollado lo suficiente para garantizar su protección y empleo de la información creando vulnerabilidades.

Es necesario tener en cuenta que en el siglo XXI se está desarrollando una nueva amenaza que puede llegar a ser la amenaza del siglo. Se trata de las aplicaciones de la cibernética al sabotaje, o en otras palabras de la ciberguerra, con el peso de la tecnología que afecta directamente el manejo de la información y diferentes medios de comunicación alámbrica, inalámbrica y satelital.

Conforme a lo expuesto, se hace necesario tener en cuenta en el siglo XXI que los Ejércitos deberán combatir las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas. Estas, les van a implicar más riesgos y cambios en su estructura, doctrina y estrategias para combatirlas de modo que lleven a garantizar la seguridad y defensa de los Estados.

Algunos pensadores, como Huntington (2010), en el análisis del período venidero, indican la manifestación de una inestabilidad donde crecen otros conflictos que se encontraban subyacentes y no superados y que al no haber desaparecido estaban ocultos por la guerra fría.

Huntington pronostica que en el futuro habrá conflictos sobre la base de factores culturales⁶² más que por los ideológicos o económicos, con enfrentamientos locales y regionales en las áreas de encuentro de civilizaciones y religiones diferentes.

Hablar de seguridad implica hablar de amenazas a esa seguridad. En ese sentido, podemos decir que existen amenazas de diferentes tipos.

En primera instancia, debemos mencionar que sin dudas continúan vigentes las amenazas relacionadas con la seguridad territorial y la soberanía de un Estado-Nación. Mantener la soberanía territorial sigue siendo uno de los cometidos básicos del Estado. No obstante, hoy por hoy, a ese cometido ha-

⁶² Algunos conflictos tienen lugar en la región que Huntington denominó civilización islámica, pero no son tantos los que tienen su causa en el choque de civilizaciones, entendido como choque de culturas.

bría que agregársele otros relacionados con sendos elementos de inestabilidad que se los puede definir como internos y externos a la vez.

Lógicamente nos estamos refiriendo a ciertas amenazas tales como el terrorismo, los fundamentalismos religiosos, el sabotaje, el crimen organizado, la corrupción, etc. Lo común o "viejo" de las amenazas antes mencionadas es que se las puede considerar que siempre han existido en la historia de la humanidad. Lo "nuevo" tal vez sea su modo de funcionamiento y de articulación con un mundo "irreversiblemente globalizado", que les brinda inmejorables posibilidades para desarrollarse. (Besio, 2003)

Conclusiones

Como tratamos en el desarrollo del tema de las nuevas amenazas del siglo XXI es fundamental conocer las diferentes amenazas que afectan directa o indirectamente el Control Territorial, estas amenazas deben ser identificadas, determinar su capacidad como su voluntad, y la posibilidad de ocurrencia, para poder identificar las presiones dominantes y formular las hipótesis en los posibles escenarios que puedan afectar la seguridad y defensa nacional y en especial el Control Territorial.

Para Colombia sin dudas continúan vigentes las amenazas relacionadas con la seguridad territorial y la soberanía de un Estado-Nación, mantener la soberanía territorial sigue siendo uno de los intereses nacionales básicos del Estado.

De igual forma el empleo de las armas Nucleares, Químicas y Bacteriológicas (NBQ), son vigentes y de gran capacidad para afectar la población y sus Estados. La seguridad, hace necesario desarrollar una acción para enfrentar diferentes retos y riesgos como el económico, medio ambiente, inmigración ilegal, el cambio climático y el crimen organizado internacional, que permiten concluir con la relación directa que tiene las nuevas amenazas y la geopolítica.

Colombia se ve afectada también por la amenaza del siglo. Se trata de las aplicaciones de la cibernética al sabotaje, o en otras palabras de la cibergue-

rra, con el peso de la tecnología que hace referencia directamente al manejo de la información y diferentes medios de comunicación alámbrica, inalámbrica y satelital.

Para concluir podemos determinar que a Colombia y sus Fuerzas Militares les espera un reto o desafío muy grande frente a las amenazas que enfrenta para garantizar no solo el Control Territorial sino la estabilidad del Estado ya que las amenazas del siglo XXI, incluyen amenazas internas, externa, intra-estatales y trans-estatales, que afecta el Estado, la región y el mundo, Y de diferente índole como el terrorismo nacional e internacional, narcotráfico, bandas criminales, afectación al medio ambiente y recursos naturales, desastres naturales, migraciones, pandemias, armas nucleares, químicas, bacteriológicas y de destrucción masiva, trata de personas, piratería, fundamentalismo e ideologías radicales, tráfico ilegal de armas y municiones, lavado de activos o dinero, sin descartar las amenazas entre Estados por pretensiones territoriales o de regiones productivas.

Las amenazas tradicionales y las nuevas que afectan los intereses de los Estados, y que como vimos, están mutado en el Siglo XXI, tienen objetivos directos como la soberanía, la integridad territorial, la gobernabilidad, el bienestar, el orden constitucional, el desarrollo económico y social.

Como se mencionó anteriormente, el escenario es crítico y preocupante, pues Colombia tendrá que enfrentar esta diversidad de amenazas y debe reestructurar sus estrategias, reajustar sus planes o incluso elaborar unos nuevos para enfrentar el reto y garantizar la defensa de los intereses esenciales del Estado, teniendo en cuenta fenómenos nuevos como el impacto de la tecnología y una corrupción generalizada que afecta la seguridad interna regional y global.

Así las cosas, frente a esta situación y teniendo en cuenta las capacidades nacionales y sus limitaciones se hace necesaria la integración multidimensional e interestatal para enfrentar todas las amenazas y minimizar los riesgos.

La revisión de los planes nacionales, firma de protocolos y convenios no son suficientes, se requiere que sean directos, efectivos, eficientes y eficaces

y garanticen la legitimidad con base en estructuras legales, para minimizar las limitaciones instituciones, las debilidades del Estado y afrontar el reto sin ceder la soberanía y aumentar la confianza en la participación internacional en la lucha contra las nuevas amenazas. Como lo manifiesta, Grisales Franceschi, con quien nos identificamos, “La democracia en lo político y el libre comercio como tendencia macroeconómica, modifican el ambiente de seguridad en el hemisferio” (2015, pag. 7).

CAPÍTULO 6

**Control Territorial en la perspectiva de los instrumentos
de gobierno: Planes de gobierno, políticas públicas y planes
de guerra**

Coronel (RA) Jesús María Díaz Jaimes⁶³

El presente capítulo, pretende hacer una revisión histórica, análisis e interpretación sobre el desarrollo de las diferentes estrategias políticas y militares, que han trazado el Estado colombiano y el Ejército Nacional para el mantenimiento del Control Territorial en Colombia en relación con la normatividad vigente, los planes de desarrollo y las políticas públicas desde 1978 al 2016.

El presente capítulo se enfocará en el análisis de los Planes de Desarrollo como factor principal dentro de las políticas públicas en la interpretación específica del Control Territorial.

Se tomará como referente temporal desde el período de gobierno del Ex-presidente Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982), hasta la mitad del segundo período del presidente Juan Manuel Santos Calderón (2014-2016). El período de tiempo seleccionado obedece a los cambios sustanciales que se han dado sobre el Control Territorial por parte de Estado colombiano, frente al crecimiento de la subversión armada en cabeza de grupos guerrilleros como el M-19, FARC, ELN, EPL y otros movimientos armados al margen de la ley tales como las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y otras bandas criminales, apéndices del narcotráfico.

También orientará su análisis al desarrollo de las Políticas de Seguridad y Defensa que el Estado colombiano ha desarrollado en función del Control Territorial.

Finalmente, se abordará el estudio de la Doctrina Militar, como parte medular estratégica en el desarrollo de las diferentes operaciones militares, a

⁶³ Oficial (RA) Ejército de Colombia. Miembro del equipo de investigación del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra, Bogotá, Colombia, 2016. Alumno de la Maestría en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Además, Especialista en gerencia de la Universidad Militar Nueva Granada, Especialista en Gerencia, de la Universidad Militar Nueva Granada, Especialista en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Docente de la Escuela Superior de Guerra y la Universidad Militar Nueva Granada en Colombia.

través de la ejecución de sus planes de campaña con la misma intención: interpretar como el Ejército Nacional, a partir de su doctrina, ha entendido con el paso del tiempo su misión y su actuación en el campo del Control Territorial. Así, cabe preguntarse:

¿Ha sido coherente el actuar militar del Ejército, frente al ejercicio político de los diferentes gobiernos desde la década de los ochenta hasta el presente, para el mantenimiento del Control Territorial?

Se buscará, a través de un proceso de interpretación, determinar el grado de sincronicidad y de coherencia interna de las diferentes políticas públicas entorno al ejercicio del Control Territorial y se establecerán los impactos que tengan las posibles divergencias, incongruencias e incoherencias sobre la capacidad del Estado colombiano para, mantener y preservar el Control Territorial.

La estructura metodológica para la elaboración del presente trabajo, se basa en la interpretación de los modelos histórico/narrativo y en el análisis comparativo y descriptivo desde el punto de vista cualitativo. Este será aplicado a una serie de documentos, especialmente políticas públicas y doctrina militar sobre Control Territorial, con el fin de explicitar la visión de Control Territorial que subyace en los mismos. Aspecto que nos permitirá estudiar las estrategias militares frente a las políticas gubernamentales durante el lapso 1980-2016 en torno al Control Territorial en Colombia.

A manera de conclusión, el esfuerzo de interpretación permitirá establecer cómo el Ejército Nacional de Colombia a través de la aplicación de su doctrina Militar en los tres niveles de ejecución (Estratégico, Operacional y Táctico), ha desarrollado en este período de tiempo sus estrategias para hacer frente a la amenaza de grupos armados irregulares que han permitido recuperar y consolidar el Control Territorial por parte del Ejército Nacional en el territorio colombiano en concordancia o no con las diferentes políticas públicas de los gobiernos referenciados en el período 1978-2106.

Programas de Gobierno, territorio y Control Territorial

Contexto. Al inicio de la década de los ochenta, durante el Gobierno del Presidente Turbay Ayala, Colombia vivió una intensificación del conflicto armado, afectando el devenir político e institucional del país. Los primeros años del conflicto cuyo origen se remonta a los años sesenta, se caracterizaron por un factor que fue común a los diversos grupos guerrilleros que se alzaron en armas durante ese período. Todas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante FARC), el Ejército Nacional de Liberación (en adelante ELN) y el Ejército Popular de Liberación (en adelante EPL), operaron preferencialmente en áreas aisladas de carácter rural en diversos rincones del territorio nacional. Desde 1964 cuando aparecen las FARC, estas guerrillas siguieron, relativamente, el mismo *modus operandi*, el cual se encuadra perfectamente en las teorías de la guerra irregular, como conflictos de baja intensidad y de larga duración.

Sin embargo, el 31 de diciembre de 1978, recién iniciado el período de gobierno de Turbay Ayala, una guerrilla que había sido fundada en 1974, trajo la lucha armada a la capital del país. Se reconoce entonces, el autodenominado Movimiento 19 de abril (en adelante M-19). Ese fin de año, durante la noche, esa guerrilla asaltó el Cantón Norte y substraigo cerca de cinco mil armas pertenecientes al Ejército Nacional. Seis años después, el 27 de febrero de 1980, realizó el secuestro de un grupo de representantes diplomáticos de diversos países al tomar la Embajada Dominicana. En noviembre de 1985 el mismo grupo, realizó la Toma del Palacio de Justicia, en plena Plaza de Bolívar, dejando en evidencia las fragilidades y vulnerabilidades de la seguridad de las instituciones nacionales.

Paralelamente, durante esa primera parte de la década de los 80's surge la Coordinadora Nacional Guerrillera. Para Méndez Cortés, la “Coordinadora Nacional Guerrillera encabezada por las FARC, aglutinó toda una serie de movimientos de menor envergadura en un proyecto ambicioso que pretendía ser considerado como un movimiento insurgente unificado en Colombia, articulado y fuerte para acceder más rápido a la toma del poder” (2013, p.21). La Coordinadora pretendía sumar los otros grupos guerrilleros existentes y

los que surgieron a lo largo de los años ochenta (el Movimiento Quintín Lame, el Movimiento Jaime Bateman Cayón y el Ejército Revolucionario Guevarista), con lo cual, quedó en evidencia el auge de la lucha armada en Colombia, presente desde esos años en todas las regiones del país y en las capitales, y la evidente pérdida de Control Territorial por parte de las instituciones oficiales. El panorama del conflicto armado colombiano adquirió entonces, un alcance nacional y toda la institucionalidad percibió que se trataba de un momento diferente del proceso.

Además, junto con la presencia guerrillera, el país vivió en esos mismos años, el crecimiento desmesurado de los grandes carteles de la droga, en particular, la mafia comandada por Pablo Escobar, el clan de los Ochoa y el grupo de Carlos Lehder. Esta amenaza, denominada como Narcotráfico, se diseminó como práctica por varias regiones del territorio nacional y dado su poder económico, fragilizó por la vía de la corrupción tanto las estructuras político-institucionales como económicas del país.

Ante la escalada de secuestros, extorciones y otras prácticas de financiación por parte de las guerrillas, sectores de la industria, agricultores de gran porte y ganaderos, crearon las llamadas Auto Defensas de Colombia. Grupos armados al margen de la ley que defendían los intereses de sus financiadores contra las guerrillas. Algunos de estos grupos fueron financiados también por narcotraficantes y esmeralderos.

Al final de los años ochenta, el conflicto colombiano adquirió una elevada intensidad toda vez que reveló la emergencia de diversos actores armados al margen de la ley, con diferentes intereses, que establecieron alianzas y conflictos diversos. Así, el Estado enfrentaba insurgentes y narcotraficantes. La guerrilla enfrentaba al Estado, al narcotráfico y a las Autodefensas. Pero también surgieron alianzas entre autodefensas y narcotráfico, narcotráfico y guerrillas.

Durante los años noventa ese cruzamiento de alianzas y conflictos generó un escenario marcado por la desarticulación del territorio nacional, la presencia de actos terroristas en las capitales, aumento de la inseguridad en las vías

que conectaban los departamentos, aumento de la extorsión, el secuestro y los atentados a la infraestructura productiva del país.

La guerrilla intensificó su accionar a través de todos sus frentes, alcanzando niveles de beligerancia nunca antes registrados. La mayoría de los ataques de la guerrilla se presentaron en los departamentos afectados en mayor grado por la acción de los grupos subversivos y donde actúan los frentes con mayor capacidad ofensiva. Las emboscadas, los hostigamientos y los ataques contra instalaciones militares y de policía fueron alcanzando niveles cada vez mayores en el número de hechos registrados durante cada año. Así mismo, se incrementaron las acciones que afectaban directamente a la población civil, secuestros y tomas a municipios. Para 1995, dada la gravedad de los hechos y el fracaso de las tentativas de negociar la paz, el gobierno decretó el Estado de Conmoción Interior con el propósito de dictar medidas excepcionales encaminadas a combatir los factores de violencia en el país.

La tradicional estrategia guerrillera fundamentada en la guerra de guerrillas, dio paso, durante los años noventa a nuevas formas de operar que indican que, en su conjunto, el movimiento guerrillero se sentía más próximo de alcanzar sus objetivos. Para Alfredo Rangel (1998), la dinámica de la guerrilla de las FARC en los años noventa presentó elementos específicos que requieren análisis.

La concepción de guerra de "agotamiento" conducida por la guerrilla consiste en agotar al enemigo sin comprometer sus fuerzas en grandes enfrentamientos. A escala operativa, obedece a una doble lógica de dispersión-concentración de tropas, uno de los principios fundamentales en estrategia militar: en tiempo de no combate y de expansión territorial, la guerrilla disemina sus frentes para reducir su vulnerabilidad a un sólo ataque y amenazar potencialmente muchas partes del territorio; cuando pasa a la ofensiva, concentra sus tropas para ser localmente superior al enemigo. Por eso, se puede decir que la guerrilla se encuentra en una dinámica de guerra de "movimiento". Sin embargo, todavía se trata de una guerra de "movimiento" parcial, ya que, como lo muestra el autor, en los territorios en donde tiene mayor control,

el conflicto puede tomar las características de una guerra de posiciones. (Rangel, 1998).

Otros autores confirman la perspectiva que se dibuja aquí: territorial.

La insurgencia en los años noventa logró variar su condición de guerrilla rural con influencia exclusiva en zonas periféricas, convirtiéndose en una organización que pretende consolidar su influencia en amplias zonas del territorio nacional, aplicando para ello una estrategia que articula circunstancias económicas, políticas y militares. La guerrilla de hoy ha cambiado su manera de buscar el poder, sus formas de accionar militarmente, de movilizar sectores sociales y de conseguir las finanzas para subsistir como organización armada. Así mismo, pudo extender su presencia a los centros político-administrativos más importantes del país y muestra elevada actividad en zonas petroleras, mineras, de cultivos ilícitos, fronterizas y con importante actividad agropecuaria. La geografía de la presencia guerrillera refleja con claridad cómo avanza de manera cada vez más evidente hacia las zonas que le proporcionan ventajas estratégicas en la confrontación. (Echandía C. s.f).

Las estadísticas muestran cómo las acciones propias de la confrontación armada varían entre períodos de la década del 80 y de la década del 90: contactos, emboscadas, hostigamientos y ataques a las instalaciones militares, que entre 1985 y 1991 representaban el 53%, entre 1992 y 1998 aumentan su participación al 67% de la actividad bélica. Se observa, también, que las acciones de sabotaje contra la infraestructura económica, petrolera, eléctrica y de comunicaciones no varían su participación con el 27% en ambos períodos. Los asaltos a entidades públicas y privadas, las acciones de piratería y los ataques a pequeñas poblaciones que contaban con una participación en el conjunto de acciones del 20%, en el período más reciente tan sólo representan el 6%. (Escobar. 1997)

Sin embargo, todos los actores productores de amenaza presentaron altos índices de actividad, y los enfrentamientos entre ellos introdujeron elementos que llevaron el conflicto al rompimiento de todos los parámetros legales nacionales e internacionales (Los Derechos Humanos y el Derecho Humanitario Internacional), ya que incorporaron menores de edad, desplazamientos forzados de comunidades campesinas, afrodescendientes, indígenas, masacres,

alistamiento de mujeres a la guerra, uso de minas, sabotearon procesos electorales, etc. Todo ello agravado por un componente estatal frágil, desarticulado y con elevados índices de corrupción.

Durante esta década, según algunos observadores internacionales, Colombia llegó a ser catalogada como un Estado fallido. El Estado no tenía ni el control de su territorio, ni el monopolio de la fuerza, dos indicadores fundamentales para establecer el grado de consolidación institucional. Pero, además, los estudios sobre presencia institucional, demostraban un bajísimo nivel especialmente en las áreas rurales y alejadas de los grandes centros. Se llegó a una situación en la que el Estado fue perdiendo su soberanía ante tantas amenazas presentes en su territorio. (Chaparro y Galindo, 2009)

Lo que va corrido del siglo XXI, se ha caracterizado por el cambio significativo presentado por la política pública, en el sentido de reestablecer las capacidades del Estado y de sus instituciones entorno de la recuperación del Control Territorial y del esfuerzo de llevar soluciones a las regiones más afectadas por la violencia. La presencia de Estados Unidos con su apoyo al Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática abren un período en el que los diversos factores de amenaza encuentran un Estado dispuesto a combatir o a negociar, y en cualquier caso a prevalecer.

El inicio de un dialogo con las FARC en 2012, la firma de los Acuerdos de la Habana en el 2016 y la polarización entre sus defensores y sus contradictores, hacen parte de este proceso. Así, Colombia, su Estado y sociedad se encuentran en un momento de transición, en el cual es necesario pensar profundamente, pues de lo que ocurra en este período, depende lo que los colombianos vivirán en el siglo XXI.

Es, por tanto, perceptible la necesidad de concentrar esfuerzos para estudiar el período histórico posterior a 1978. Las razones que llevan este estudio a esa delimitación temporal se resumen así:

- 1) A partir del 78 el conflicto colombiano adquiere un carácter nacional, abarcando zonas rurales y urbanas

2) El número y el tipo de factores de amenaza aumentó incluyendo, guerrillas, autodefensas, narcotráfico y sus alianzas y conflictos cruzados.

3) La fragilidad institucional del Estado, su ausencia de una gran cantidad de territorio y la presencia de corrupción política y fiscal, llevaron a la pérdida del Control Territorial y del monopolio de las armas.

Desde este contexto se inicia el esfuerzo de describir e interpretar los instrumentos normativos, de política pública que el Estado colombiano ha implementado a lo largo de los últimos nueve períodos de gobierno, con la intención de establecer cómo se piensa desde el Estado el territorio, qué estrategias de Control Territorial se colocan en cada gobierno y cómo evoluciona en el tiempo la cuestión de la consolidación o no, del Estado frente a su territorio.

Desde el año de 1970, los planes de desarrollo se han expresado en los programas de gobierno correspondientes a las administraciones que en su momento han orientado los destinos de la nación.

Los planes de desarrollo se constituyen en el eje principal para un gobernante, pues en él se consolidan los objetivos terminales de su administración, orientados a que sus electores obtengan una mejor calidad de vida, los niveles de progreso y desarrollo se eleven y la nación como un todo salga de la marginalidad y la pobreza.

El presente tema se enfocará en el análisis, desde la década de los ochenta hasta la fecha, de cómo el concepto de Control Territorial se ha abordado por parte los diferentes gobiernos desde la perspectiva de los respectivos planes de desarrollo, determinando causas que identifiquen, si, implícita o explícitamente, el manejo y control del territorio, ha sido o no una prioridad para sus gobernantes. En la Tabla 21, el lector encuentra los Planes de gobierno y las políticas de seguridad y defensa de cada gobierno desde 1978 hasta la actualidad.

Tabla 21: Planes de gobierno y Políticas de Seguridad y Defensa 1978 - 2014.

Gobierno	Año	Plan de desarrollo	Política de seguridad y defensa
Julio Cesar Turbay Ayala	1978-1982	Plan de Integración Nacional (PIN)	El Estatuto de Seguridad
Belisario Betancur Cartas	1982-1986	Cambio con equidad	Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)
Virgilio Barco	1986-1990	Programa para el Cambio Social	Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)
Cesar Gaviria	1990-1994	La Revolución Pacífica	Estrategia Nacional Contra la Violencia
Ernesto Samper	1994-1998	El Salto Social	Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana; Política para la Seguridad y la Convivencia.
Andrés Pastrana	1998-2002	Cambio para construir la paz	Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana; Política de Defensa y Seguridad Democrática; Plan Colombia.
Álvaro Uribe Vélez	2002-2006	Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario.	Política de Seguridad Democrática (PSD)
Álvaro Uribe Vélez	2006-	Plan Nacional de Desarrollo: Estado Comunitario	Política de Consolidación de la Seguridad

	2010	rio: desarrollo para todos.	Democrática
Juan Manuel Santos	2010-2014	Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos.	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)
Juan Manuel Santos	2014-2016	Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación.	Política de Defensa y seguridad por un nuevo país

Fuente: Creación propia.

Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982): Plan de Integración Nacional (PIN).

Julio Cesar Turbay Ayala, eligió como su principal objetivo un programa económico y social, denominado el Plan de Integración Nacional (en adelante PIN). Llamado así por sus características y énfasis en la articulación territorial, económica y social. Es producto del trabajo intenso de casi un año del Departamento de Planeación Nacional (en adelante DNP) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social, (en adelante CONPES), en la delicada tarea de estructurar el Plan a nivel de los objetivos de cada uno de los distintos ministerios, de conciliar entre sí, las políticas sectoriales y de establecer el marco legal de política macroeconómica y financiera, definiendo cuatro objetivos: el desarrollo de la infraestructura de transporte y de comunicación, el impulso del sector energético y minero, la descentralización económica regional y, finalmente, el desarrollo de una política social.

Belisario Betancur Cuartas (1982-1986): Cambio con equidad.

El plan se fundamentó en tres criterios: *Estabilidad, crecimiento y equidad*, determinando como objetivos en el orden internacional, el preservar la soberanía, asegurando que la nación se proyectaría a través de sus fronteras en el escenario mundial, para propender por un orden más justo y equitativo como condición para preservar la paz entre naciones. En el orden económico, el plan propuso fortalecer los sectores productivos, trazando caminos para

una mayor integración de las diversas ramas, contener la inflación, ordenar el sector financiero, acudir con ahorro público y privado a la defensa de la industria y de la agricultura, protegiéndolas, y estimular la demanda agregada por medio de la construcción masiva de vivienda popular, generadora de empleo productivo.

En el ámbito del manejo territorial se destaca el objetivo de desarrollar equitativamente las distintas regiones colombianas, para que cada una lidere la solución de sus propias necesidades. Para su cumplimiento se buscó fortalecer los fiscos departamentales y municipales, y se impulsó programas de desarrollo en las zonas marginadas y en las fronteras.

Buscando su implementación, el Gobierno de Belisario Betancur, propuso las siguientes estrategias y políticas:

a) Reactivación económica: Mediante crecimiento con estabilidad, moneda sólida, crédito para la producción, vivienda como sector impulsador, protección al trabajo y a la industria nacional.

b) Consolidación del desarrollo económico: Aumento del ahorro público, divisas para el desarrollo, incentivos a la capitalización empresarial, fortalecimiento del sector agropecuario, nuevos ejes de la expansión industrial.

c) Ordenamiento del Cambio Social: Mejoramiento de la vida urbana, promoción del bienestar campesino, desarrollo regional equitativo. Participación de la comunidad, afirmación de la identidad cultural.

El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que se gestó en 1982, como parte de la estrategia de paz de su gobierno, se estableció como una forma de hacerle frente a las causas objetivas de la violencia y establecer relaciones armónicas entre el Estado y la sociedad. Tenía como objetivo aumentar la inversión social del Estado y su presencia en zonas rurales, para así disminuir el apoyo a la guerrilla. Los problemas fiscales limitaron la plena implementación de esta estrategia, que se complementó con las políticas públicas del gobierno Betancur, y el cual dinamizó la labor de la fuerza pública en cuanto a su función de ejercer Control Territorial para proteger la sustitución de cultivos en las zonas con cultivos de coca, iniciando en el sur de Cauca, exten-

diéndose al norte de Nariño y prosiguiendo luego con alguna dificultad en las siguientes administraciones. (Ramírez, 2012)

Virgilio Barco Vargas (1986-1990): Programa para el Cambio Social.

En su gobierno el presidente Barco diseñó el Plan de Gobierno en una perspectiva neoliberal: apertura económica, reducida intervención estatal y esfuerzo primario a la inversión del sector privado.

Dio prioridad a tres estrategias centrales:

- a. Para la ejecución de su Plan de Economía Social: desarrollo social, manejo de las políticas macroeconómicas y crecimiento económico. Como uno de los ejes del plan de desarrollo, se definió la reorientación del gasto público hacia el suministro de activos físicos, productivos y sociales a las regiones y comunidades de menores ingresos a través de tres programas: el Plan Nacional de Rehabilitación, el Programa de Desarrollo Integral Campesino y el Plan de Lucha contra la Pobreza. (Ramírez, 2012)
- b. El Programa de Desarrollo Integral Campesino: coordinado por el Fondo de Desarrollo Rural Integral. Para cubrir 534 municipios se destinaron 77.491.200 millones que representaban el 20 % del total asignado al sector agropecuario. Estos recursos se orientaron a la producción (31%), a la comercialización, al desarrollo social, a la infraestructura (50%), coordinación y administración (19%).
- c. En el Plan de Lucha contra la Pobreza el gobierno invirtió durante el cuatrenio 1.2 billones (cifra equivalente a cerca del 30% del gasto total) en las áreas sociales, específicamente en los sectores agropecuario, de comunicaciones, educativo y de salud. Barco Vargas enunció en su campaña hacia la presidencia la terminación de la pobreza absoluta e identificó el cómo hacerlo: con parte de las regalías petroleras. A partir de ese momento la guerrilla declaró objetivo militar los ductos de conducción del petróleo. (Ramírez, 2012)

En el sector educativo implementó el Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, adoptando la promoción automática de los estudiantes. En el de salud fueron creados los Hogares Comunitarios de Bienestar Infantil, para el mejoramiento nutricional y el estímulo a la socialización de los menores de 7 años. En el de comunicaciones se puso en funcionamiento

el proyecto cable submarino de Fibra Óptica o Cable Transcaribeño. Además, se montó la Red Nacional de Transmisión de Datos, *Coldapaq* que agilizó el servicio informativo. (HELMSING, 1990).

El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) fue un programa revolucionario para quitarle espacios sociales a la guerrilla. Rafael Pardo fue el gran conductor de ese exitoso programa. Su política de “*mano tendida y pulso firme*” sirvió para combatir a la guerrilla, pero también para adelantar exitosos procesos de paz. Fue él quien con Carlos Pizarro y antes de la constituyente, firmó la paz con el M-19. Fue durante este gobierno que mediante un decreto de Estado de sitio se inició el proceso que terminó en la Constituyente de 1991. Adelantó en forma valiente la lucha contra el narcotráfico y comenzó a extraditar nacionales por la vía administrativa.

Todas las herramientas que se han perfeccionado contra el crimen organizado las diseñó Virgilio Barco, por la vía de decretos legislativos: extradición, creación del delito de conformación de grupos paramilitares, justicia sin rostro para evitar el asesinato de jueces y magistrados, enriquecimiento ilícito y extinción de los bienes de la mafia. En un gabinete de 12 ministros y sin ley de cuotas, designó a cuatro mujeres. (Gómez Méndez, 2011)

Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994): La Revolución Pacífica.

El Gobierno de Cesar Gaviria Trujillo, se caracterizó por el desarrollo de grandes cambios para Colombia en el campo político, económico y social. Así como el establecimiento de nuevas relaciones entre los estamentos civil y militar, más la implementación de nuevos mecanismos para lograr la paz. La construcción y promulgación de una nueva carta magna, y nombrando por primera vez, en la cartera de defensa un civil como ministro de dicho ramo.

Su plan de gobierno **La Revolución Pacífica** interpretando la nueva Constitución Nacional, dio un paso más en la consolidación de la descentralización y la apertura regional, formulando orientaciones y mecanismos de articulación nación-región que permitieran un desarrollo económico y social sostenido y a su vez mantuviera la unidad de las políticas y estrategias y la autonomía de las administraciones públicas departamentales y municipales.

Orientó su esfuerzo en la Unidad de Desarrollo Territorial y para ello, determinó que el país funcionara en forma descentralizada, reorganizando los tres niveles administrativos así:

A. El nivel nacional

Se responsabiliza de la planeación global, la formulación de políticas y directrices nacionales; el diseño de normas y lineamientos y de la dirección de la economía. Minimizando su responsabilidad en la ejecución directa de obras, restringiéndola solo a aquellas que tengan un carácter estrictamente nacional.

Específicamente asigna las siguientes funciones:

- Establecer los lineamientos de desarrollo económico y social; formular políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) y diseñar las políticas y orientaciones generales sectoriales.

- Recaudar y administrar los impuestos de orden nacional y redistribuir a las entidades territoriales aquellos que sean asignados.

- Garantizar los servicios sociales básicos (salud y educación) mediante la asignación de recursos a las entidades territoriales responsables del servicio y prestar aquellos que determine la ley.

Ejecutar las inversiones y prestar los servicios de carácter estrictamente nacional.

B. El gobierno departamental le estableció entre otras las siguientes responsabilidades:

- Efectuar la planeación departamental con base en las estrategias formuladas por el nivel nacional.

- Prestar los servicios y ejecutar las obras públicas cuyas escalas de producción sobrepasen el nivel local y que no lleguen a ser nacionales.

- Establecer los impuestos y las tarifas impositivas adecuados en su región, de acuerdo con el marco legal.

- Los departamentos podrán ser instancias temporales de prestación de servicios y desempeño de funciones de carácter municipal, mientras las enti-

dades correspondientes (municipios o provincias) adquieren las condiciones requeridas para asumir sus responsabilidades.

C. Las administraciones municipales:

Determinan sus responsabilidades bajo la realización de la planeación local a partir de los lineamientos generales formulados en los planes de la Nación y del departamento.

- Prestación de los servicios básicos y la administración de la infraestructura física y humana correspondiente.
- A través del Concejo Municipal y de otras formas de participación directa, mantienen el contacto con la ciudadanía constituyéndose en la instancia fundamental para garantizar la relación Estado-comunidad.

Sin embargo, también se consideró un cuarto nivel intermedio, dispuesto en la Constitución Nacional, a través de las regiones. A partir de entonces, se podría constituir regiones y provincias, como entidades territoriales, según artículos consagrados en la Constitución de Colombia 286, 306, 307 y 321. Una región se podría conformar como resultado de la unión de dos o más departamentos y su objetivo sería el desarrollo económico y social de su territorio. Las provincias se constituirían como producto de la unión de dos o más municipios, con las funciones que la ley, las entidades departamentales y los municipios que las conforman les determinen. En ambos casos, su conformación debe pasar por la aprobación de los ciudadanos involucrados, por medio de consulta popular.

El presidente Gaviria a fin de fortalecer la capacidad del país para responder a las necesidades de asistencia técnica a los municipios puso en marcha el Sistema de Apoyo al Desarrollo Institucional Municipal (PDI) en un período de cuatro años, enfocando su tarea a municipios menores de 100.000 habitantes. (-2521-UTD-UDU, 1991.).

Plan Nacional de Rehabilitación. Su PNR, hizo énfasis en el apoyo institucional a los municipios transfiriendo a las administraciones locales mecanismos de trabajo comunitario desarrollado por estas, habilitándolas para asumir directamente la gestión para garantizar una mayor y mejor presencia del Estado a nivel local. Igualmente, los municipios fueron recategorizados

para que la intervención directa del Plan en cada uno de ellos fuera temporal. Por lo tanto, los municipios con el apoyo del plan, debían fortalecer su capacidad de gestión para garantizar la continuidad del proceso de integración al desarrollo iniciado con el Plan.

Es importante resaltar que el modelo de gobierno de carácter neoliberal desarrollado por Gaviria en su período presidencial (1990-1994), promovió fuertemente la descentralización, con lo cual se impuso una nueva tarea para los diferentes entes territoriales en cuanto a su capacidad de gestión gubernamental:

La descentralización dentro de la estrategia privatizadora promueve la competencia entre las empresas públicas y privadas, es decir, rompe los monopolios estatales sobre la prestación de bienes y servicios. A cambio, promueve la competencia entre empresas del Estado y del sector privado bajo el supuesto de que sólo la igualdad en la competencia traerá mayores niveles de eficiencia (Banco Mundial, 1993; Jaramillo, 1994, p. 14).

Como lo refiere Jaramillo (1994) y Banco de la República (1993) citado por Restrepo en su libro *Luchas por el Control Territorial en Colombia*, el neoliberalismo tiene como estrategia:

Aumentar el peso del mercado, los agentes privados y los consumidores en las políticas públicas. También presiona una conversión de los políticos en gerentes y administradores, es decir, inducen la desideologización de la política para lograr el cese del enfrentamiento ideológico sobre opciones éticas, morales, sociales o de clases sociales. A cambio, promueven una competencia entre administradores de recursos y servicios públicos. Por lo tanto, para la estrategia neoliberal, la descentralización es un componente fundamental de su política. (1993 y 1994, p.16)

Es posible concluir que en el PND: La Revolución Pacífica, en materia de Unidad Territorial abordó tres ejes temáticos:

1. Finanzas territoriales
2. Planeación territorial
3. Programas regionales especiales.

En su conjunto estos dinamizaron el modelo de la descentralización y organización del territorio a nivel Estado.

En consecuencia, este modelo implementado incorporó elementos tales como la defensa de derechos humanos, la contienda contra la corrupción, la vinculación de las instituciones de justicia en el tema de seguridad, y la profundización en la necesidad de una participación activa de los ciudadanos en relación a la lucha contra el crimen y la violencia. (Rivas, s.f.)

De esta manera, la Estrategia Nacional Contra la Violencia de la administración Gaviria generó una nueva tendencia que se prolongó en su práctica a lo largo de la década de los 90s.

Ernesto Samper Pizano (1994-1998): El Salto Social.

El presidente Samper, estructuró su plan de desarrollo llamado el Salto Social, sobre 10 objetivos primarios, en contraposición con la perspectiva neoliberal de su antecesor, Cesar Gaviria Trujillo y desarrolló cuatro ejes temáticos para su desarrollo así:

1. La internacionalización efectiva de la economía nacional.
2. La Equidad.
3. La Solidaridad.
4. El Desarrollo Humano Sostenible.

De todas maneras, en el capítulo 9, titulado, El buen Gobierno, el Plan de Desarrollo en su punto primero hace énfasis en la descentralización y ordenamiento territorial. El gobierno de Samper para lograr ese objetivo ya mencionado, se propuso implementar las siguientes acciones específicas:

1) Impulsar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y el ajuste institucional de la nación y las entidades territoriales, de acuerdo con sus distintas características para que puedan cumplir con sus responsabilidades y hacer un manejo eficiente de sus recursos.

2) Adecuar los procesos de cesión y adopción de las competencias a la capacidad real de la nación y de las entidades territoriales, en el marco del ordenamiento territorial que establece la Constitución.

3) Ajustar y fortalecer el sistema de financiamiento territorial para que responda de una manera armónica y coordinada a las necesidades de cada uno de los niveles de gobierno.

Para ello, el gobierno trazó tres estrategias: a) Impulso al desarrollo institucional (reordenar y fortalecer las instituciones del Estado): b) Creación del Ministerio del Interior: c) Ordenamiento territorial, mediante los lineamientos del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados.

Sin embargo, la situación política y social, convulsionada por el accionar del narcotráfico, el proceso 8.000, el desplome de la economía, impidieron que estos objetivos se cumplieran ni siquiera a un 50% de lo planeado. (Ramírez, 2012).

La Política para la Seguridad y la Convivencia, implementada durante la administración del presidente Ernesto Samper, procuró fortalecer el sistema judicial, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo social, la participación y la seguridad ciudadanas. El Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana presentado en agosto de 1995 acoplaba un total de cuatro estrategias: fortalecimiento y modernización de la función policial, gestión descentralizada de la seguridad, actualización y adecuación normativa, y desarrollo social para la seguridad ciudadana. El manejo dado por esta administración a la seguridad, se remite a aspectos como la concurrencia de ciudadanía y autoridades (a nivel nacional, departamental y municipal) y en el trámite pacífico de conflictos y acciones preventivas frente al delito, así como en lo relativo a la protección, promoción y defensa de derechos humanos.

Andrés Pastrana Arango (1998-2002): Cambio para construir la paz.

El eje central de su Plan de Desarrollo se dirigió a alcanzar la paz dentro del territorio nacional y de una sociedad cimentada en valores sólidos y propósitos comunes. Para alcanzar este objetivo general, centró su esfuerzo en dos ejes temáticos:

1) Negociación con los grupos guerrilleros y el diseño de un plan para combatir el flagelo del narcotráfico conocido como Plan Colombia. (1998-2002).

Se destaca dentro del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz”, lo referente al proceso de descentralización. Para ello el Gobierno del presidente Pastrana diseñó una estrategia en la cual el gobierno adelantaría de manera concertada y participativa con las entidades territoriales, el sector privado y la sociedad civil, una política de profundización de la descentralización para lo cual avanzaría en el proceso de ordenamiento territorial, fortalecimiento fiscal y de la gestión territorial y seguimiento y evaluación de la descentralización. Las acciones para materializarlo se orientarían bajo los principios de reconocimiento a la heterogeneidad, flexibilización, gradualidad, desarrollo armónico de las regiones, participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local.

Así mismo, dentro de las líneas de política, priorizó el tema del Ordenamiento Territorial. Levantó críticas a la ley 60 de 1.993 ya que ésta no estableció elementos suficientes para facilitar un ordenamiento territorial coherente con la descentralización. Al identificar las causas de la debilidad del modelo de ordenamiento existente, propuso trabajar en una nueva ley de ordenamiento territorial.

El nuevo modelo de desarrollo requería un ordenamiento físico territorial con perspectiva de futuro, que suministrara los criterios para los cambios requeridos en el orden político administrativo.

Finalmente, propuso que para el fortalecimiento fiscal del territorio era necesario entregar los recursos mínimos para su desarrollo y permitir que a través de unos impuestos manejados descentralizadamente por las entidades territoriales, estas pudieran financiar proyectos de inversión social regional y localmente. Por otra parte, logró que los recursos del Fondo Nacional de Regalías (en adelante FNR) se destinaran de manera exclusiva a los programas establecidos en el artículo 361 de la Constitución Política de 1.991: para dirigir la inversión y asegurar un impacto regional con la ejecución de los

mientos. La Comisión Nacional de Regalías (en adelante CNR), con apoyo de la DNP y los ministerios miembros de la Comisión, diseñaron una metodología que estableció prioridades para proyectos ajustados a criterios técnicos, financieros y socioeconómicos.

En característico, la Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana del gobierno de Andrés Pastrana fue dirigida hacia la integración, de manera sistemática, de la seguridad ciudadana y la convivencia. Entre tanto, la actual administración en su **Política de Defensa y Seguridad Democrática** hizo énfasis en la labor conjunta de la fuerza pública, el poder judicial y el gobierno con objetivos fincados en la protección de los derechos de los colombianos, la recuperación del territorio y el fortalecimiento tanto de las autoridades democráticas como de la solidaridad ciudadana. (Rivas, s.f.)

En comparación a las administraciones anteriores, la estrategia mencionada deslumbra por el deslinde de la seguridad ciudadana y la convivencia de temas relativos al narcotráfico y al conflicto armado.

La década de los años 90 representó un incremento de la violencia en Colombia, en particular, por la consolidación de su expresión en las áreas urbanas del país, dándole así una perspectiva de nivel nacional, y consecuentemente, variaciones en la respuesta del Estado ante ese fenómeno y sus manifestaciones.

Para Rivas,

Las transformaciones en el manejo de la seguridad en la última década se relacionan en buena medida con las exigencias impuestas por las dinámicas del crimen y la violencia en el país. Sin embargo, también se enmarcan en el viraje que ha tenido el manejo de la seguridad tras la pérdida de vigencia de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional. Tal viraje ha significado cambios importantes en Colombia al igual que en otros países de la región. Si bien esta Doctrina no tuvo su mayor expresión en nuestro país, si se tradujo en el tono predominantemente militar en el tratamiento de la seguridad nacional. Hasta hace pocos años conceptos propios de tal Doctrina, como el de “enemigo interno”, jugaron un papel protagónico en la concepción y puesta en práctica de la seguridad en Colombia [...] La pérdida de vigencia de estas formas de concebir y poner en

práctica la seguridad constituye un proceso en curso que, como se ve más adelante, ha dado paso a redefiniciones de la seguridad que marcan la última década en el país. Tales procesos de redefinición se caracterizan, entre otras cosas, por el surgimiento de nociones como seguridad ciudadana y convivencia, así como por la introducción de normas y procesos orientados a manejar la seguridad desde perspectivas alternativas. (s.f. p. 91).

Un primer hecho en este sentido es la Reforma Constitucional de 1991, en la que se incluyen los conceptos de seguridad ciudadana y convivencia. Por ejemplo, la participación de los ciudadanos es señalada como un elemento central en la seguridad en las administraciones de los presidentes Gaviria, Samper y Pastrana. Pero, en el primer caso la participación ciudadana está relacionada con la generación de mecanismos como el Sistema de Participación Ciudadana y la Red Nacional de Quejas.

En el segundo fue orientada hacia la vinculación del ciudadano con las instituciones encargadas de resolución no violenta de conflictos. “Los ideales, el nuevo ciudadano y el buen ciudadano a su turno, presentan puntos comunes y diferencias importantes con el ideal de ciudadano solidario (activo colaborador de la justicia y las autoridades, conocedor de sus derechos y deberes, solidario y capaz de reconocer la primacía del interés común sobre el individual) propuesto por la administración Uribe (2002-2006)”. (Rivas, s.f., p. 115)

Plan de Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006 y 2006 -2010).

En su PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: Hacia un Estado Comunitario. El presidente Álvaro Uribe Vélez, estableció como eje central de su desarrollo el famoso manifiesto democrático, el cual contemplaba 18 temas a saber: (Departamento Nacional de Planeación, Manifiesto Democrático 2002).

- 1) La Colombia que quiero.
- 2) Hacia un Estado comunitario.
- 3) Reforma política y administrativa. Lucha contra la politiquería.
- 4) Seguridad Democrática.

- 5) En busca de la Paz.
- 6) Confianza, erradicación de la miseria y justicia social.
- 7) La revolución educativa
- 8) Salud para los pobres.
- 9) Cooperativismo, herramienta fundamental.
- 10) El campo y la seguridad alimentaria.
- 11) Servicios públicos.
- 12) Vocación empresarial.
- 13) Empleo y vivienda.
- 14) Transportes e infraestructura.
- 15) Impuestos y reforma pensional.
- 16) Relaciones internacionales.
- 17) Lucha contra la corrupción.
- 18) Un gobierno serio, eficaz y honrado. No milagroso.

La finalidad de este documento buscaba entre otros objetivos optimizar los recursos del país, conseguir y mantener la paz en nuestro territorio, mejorar las condiciones de vida de la población, mayor tolerancia, conciencia ciudadana, cultura, apoyo a las minorías y gremios, así como la implantación de la política de calidad, basadas en realidades objetivas y metas propuestas en los últimos años.

Para avanzar hacia la construcción del Estado comunitario, el Plan Nacional de Desarrollo trazo cuatro objetivos fundamentales orientados a la acción del Gobierno: brindar seguridad democrática, apostar por un crecimiento económico sostenible, ampliar los puestos de trabajo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

A fin de entender como el presidente Uribe visualizó la ejecución de su plan de desarrollo, es importante resaltar su apreciación sobre la escalada de

violencia por la que atravesaba el país al inicio de su gobierno, y para lo cual expresó al redactar lo referente a brindar seguridad democrática, lo siguiente;

La violencia ejercida por organizaciones criminales de diversa índole es el principal desafío que afronta Colombia. La sucesión de homicidios y secuestros, la repetición de actos terroristas y la profusión de negocios ilícitos se han convertido no solo en un obstáculo para el crecimiento económico, sino también en una amenaza para la viabilidad de la Nación. Sin seguridad no hay prosperidad, no hay sosiego y puede no haber futuro.

En tiempos recientes, Colombia ha sido testigo (presencial y apático) del crecimiento de los grupos armados ilegales. Este crecimiento se ha dado no solo de manera intensiva (más gente en las mismas organizaciones ilegales), sino también de manera extensiva (más organizaciones ilegales que se han sumado a las existentes). Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) aumentaron en un 200% su pie de fuerza en la última década. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) tuvo una evolución militar en el mismo período. Y los grupos ilegales de autodefensa, que apenas existían hace diez años, suman actualmente más de diez mil hombres. Las consecuencias han sido mortales y ruinosas, literalmente. Más de cincuenta mil personas han muerto en combate en los últimos 10 años o han sido asesinadas por los grupos violentos; miles de campesinos han tenido que abandonar sus tierras por temor a la violencia o por intimidación y cientos de millones de dólares se han perdido en ataques terroristas a la frágil infraestructura nacional. (PND, 2002 - 2006).

Ante un panorama nada halagador en materia de seguridad para Colombia, el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez planteó una estrategia comprensiva que incluía, por una parte, el fortalecimiento de la Fuerza Pública para recuperar el Control Territorial y proteger la infraestructura nacional; y por otra, la desarticulación de la producción y tráfico de las drogas ilícitas, la solidificación de la justicia y la atención a las zonas consideradas de conflicto caídas en depresión.

Su política de seguridad democrática se diseñó bajo la idea estructurada del ejercicio de una autoridad efectiva bajo el orden de unas líneas de mando que mediante la disuasión frenaban las intenciones de los violento generando el compromiso hacia el respeto a los derechos humanos y la protección y

promoción de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas. Trascendiendo el concepto tradicional de seguridad ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para coartar y penalizar a aquellos individuos que transgreden las normas de convivencia en sociedad.

Finalmente, la Política de Seguridad Democrática buscaba en su esencia la construcción de un orden social que protegiera y beneficiara a los ciudadanos en sus diferentes espacios y ámbitos, asegurara la viabilidad de la democracia y afianzara la legitimidad del Estado.

Plan de gobierno de Juan Manuel Santos (2010 -2014 y 2014-2018).

A diferencia de la administración anterior del expresidente Uribe, el primer Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, orientó su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el sentido de ser un país con prosperidad para todos: enfocando su esfuerzo a la generación de empleo, disminución de la pobreza y aumento de la seguridad, pero apartándose de los lineamientos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática de su antecesor.

El éxito de las estrategias incluidas en cada uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, las diseñó basado en la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del papel crucial que debería aportar el sector privado y la sociedad civil. Para Santos es el Estado quien despeja el camino, fija las reglas del juego y dirige conflictos, pero el sector privado y la sociedad en general son quienes lo construyen y lo recorren. (DNP, 2010)

Para cumplir ese objetivo, se identificaron varios ejes transversales entre los cuales se destacaron:

1. **Innovación.** Centrada en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional, en la adaptación al cambio climático y la gestión del desarrollo sostenible.

2. **Buen gobierno.** Como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano.
3. **Relevancia Internacional.** En los mercados internacionales, en las relaciones internacionales y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación.
4. **Sostenibilidad ambiental.** Se fija como una prioridad y una práctica de elemento esencial para el bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. Así mismo, promulga que el Estado abogue por el desarrollo sostenible y que anteceda y prepare a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático.

Sobre estos ejes, se determinaron tres pilares fundamentales:

- Un crecimiento sostenido, basado en la economía más competitiva, más productiva y más innovadora y con sectores dinámicos que jalonan el crecimiento.

- Una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno del juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitan labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.

- Consolidar la paz en todo el territorio. Generando una estrategia que permita la consolidación de la Seguridad, la Plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

Es importante resaltar que el Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos, en lo pertinente a la consolidación territorial, enfocó su esfuerzo hacia lo regional, determinando las diferencias entre departamentos como marco de referencia para formular sus políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales, empleando para ello el Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI, que determina los

niveles de pobreza y desigualdad regional y cuyos factores desestabilizadores afectan el desarrollo y crecimiento económico y social a nivel regional.

Es importante destacar que, dentro del presente plan de desarrollo, el eje estratégico de Consolidación de la paz, buscó garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional y para ello se trazaron los siguientes lineamientos estratégicos para consolidar la seguridad y el Orden Público así:

- Lucha contra los grupos armados y el crimen organizado.
- Consolidación de fronteras.
- Desarrollo de capacidades estratégicas.
- Seguridad Ciudadana.

Al término del primer período presidencial del presidente Santos (2010-2014), en su informe presentado ante el Congreso de la República, el gobernante resaltó que lo más destacado del PND, fue el avance de las reformas que beneficiaron al país, como la reforma a las regalías, la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley de Régimen Municipal y la de distritos y áreas metropolitanas, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la reforma a la sostenibilidad fiscal y la ley de regla fiscal, tres leyes ordinarias de salud, entre otras.

La búsqueda de la paz y la terminación del conflicto armado a través de las negociaciones con la guerrilla de las FARC, cerraron el ciclo de su primer gobierno.

Interpretación de los planes de gobierno nacional sobre Control Territorial.

Desde el año de 1950, durante el gobierno del presidente Ospina Pérez, se estableció que cada mandatario al cargo de presidente de la República, debería presentar ante la Registraduría del Estado Civil, su plan de gobierno. Si bien es cierto que la prioridad de la gran mayoría de los planes se centró en el crecimiento económico, el ordenamiento territorial basado en un concepto de Control Territorial por parte del Estado Colombiano, careció de una estructura sólida que facilitara la acción gubernamental a las regiones más apartadas del país. Solo en el Gobierno del presidente César Gaviria Trujillo (1990-

1994), y con la creación de la nueva Carta Política, en su artículo 339, Título XII “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, y el Capítulo II: “De los planes de desarrollo”, me permito citarlo, el cual indica:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. (Art. 339 CPC 1991).

Este artículo constitucional fue reglamentado en la Ley **152 de 1994**, durante su gobierno por la cual se estableció la “**Ley Orgánica del Plan de Desarrollo**”. Esta Ley extiende la práctica de la planeación a los demás entes territoriales. Así, se puede hablar de Plan Territorial de Desarrollo, que puede ser Local (correspondiente a las localidades de Bogotá), Municipal, Distrital o Departamental; y el Plan Nacional de Desarrollo que a la presente es el nombre con que se conocen a los gobiernos de los distintos presidentes.

Sin embargo, la falta de coherencia política desde los gobiernos centrales, con una muy baja replica por parte de las administraciones departamentales y municipales, con relación a un esfuerzo fiscal y de distribución de recursos a las regiones más apartadas, no permitió que el espíritu de la constitución que pretendía forjar una descentralización orientada a generar desarrollo y progreso se diera, particularmente en la década de 1990 al 2000.

Ante la falta de presencia institucional del Estado colombiano en los territorios de mayor incidencia histórica de las organizaciones armadas al margen

de la ley, los cultivos ilícitos y las bandas al servicio del narcotráfico, que se constituyen en la principal amenaza a la seguridad del país y convivencia ciudadana, los gobiernos han intentado consolidar su presencia mediante el accionar de la Fuerza Pública, pasando por diferentes programas de desarrollo social, hasta por diferentes procesos de paz, con las organizaciones armadas ilegales, sin lograr resultados esperados. Por ello a partir del 2014 se fija una Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, orientada a que se debiliten los logros adelantados por la Fuerza Pública en seguridad mediante el establecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo y la prosperidad económica, social e institucional, y por ese camino lograr la superación del conflicto. (Lineamientos PNCRT, 2014)

De lo anterior se concluye que los avances en materia de ejercer un adecuado Control Territorial por parte del Estado, apenas están en implementación a través de unas políticas públicas, de una mayor coherencia con la situación social, política y económica que vive el país.

Políticas de Seguridad y Defensa

Álvaro Uribe Vélez: Política de Seguridad Democrática (PSD) 2002-2006 y Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2006-2010.

Se constituye en el documento marco mediante el cual el Gobierno Nacional del Álvaro Uribe Vélez, traza las líneas básicas de la Seguridad Democrática para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de Derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada y se define como una política de Estado a largo plazo, que busca desarrollarse en coordinación con todas las entidades del Gobierno y las demás ramas del poder. La verdadera seguridad depende no solo de la fuerza pública a la cual se le da la tarea de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino de la rama del poder judicial a la que se le pide garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, al Gobierno se le pide cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y al Congreso

de legislar teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad.

En su estructura el documento que contiene la Política de Seguridad Democrática, se esbozó así: Unos fundamentos de la política, descripción de las principales amenazas que pesan sobre la democracia colombiana y la seguridad de los ciudadanos. Posteriormente enumera cuales son los objetivos estratégicos para contrarrestar las amenazas y desarrolla las líneas de acción para el cumplimiento de esos objetivos.

La Seguridad Democrática entendida como eje vertebral de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, le da una mayor importancia a la esencia de la misma, comprometiéndose en reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común.

Es importante resaltar que esta política pública, enmarcada bajo los principios constitucionales de Defensa y Seguridad, prácticamente es la primera desde el marco de la nueva constitución política de 1.991 que aborda con gran voluntad política, la importancia de recuperar, fortalecer y prevalecer en prospectiva el Control Territorial del Estado. Estableciendo como uno de sus objetivos para fortalecer el Estado de Derecho, el de efectuar un Control Territorial y una acción coordinada del Estado.

Para ello establece misiones puntuales a la fuerza pública, que definen como ésta debe iniciar el proceso de consolidación del control estatal sobre el territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional que aseguraran el mantenimiento del Control Territorial.

Concordante con lo anterior la protección y el fortalecimiento del aparato judicial, como parte del Control Territorial, está en la base de la política de Defensa y Seguridad Democrática.

Es interesante anotar que, en la política de Defensa y Seguridad Democrática, se le asigna la efectividad de las medidas de Control Territorial al grado de coordinación que logren las entidades del Estado, para lo cual dispone como órgano central de coordinación de las políticas al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, que asesora al presidente de la República en la determinación de prioridades y responsabilidades para la Fuerza Pública y todas las entidades del Gobierno.

Finalmente, resalta que las estructuras interinstitucionales de apoyo tienen el propósito de crear las condiciones de seguridad que permitan a la justicia actuar de manera concentrada y efectiva. La política de Defensa y Seguridad Democrática es una sola y se ejecuta de manera simultánea en todo el territorio nacional.

En su capítulo II, la Política de Defensa y Seguridad Democrática, se da muestra de las principales amenazas que constituyen un riesgo inmediato para la Nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos, estas nombradas de la siguiente forma: La corrupción, el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas. El tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión y el homicidio. Estas amenazas presentes en todo el territorio nacional, obligan a que el Estado colombiano, busque que el monopolio de las armas se concentre en el gobierno central, debilitando esas estructuras criminales mediante la acción militar y policial, lo cual se torna en un imperativo para ejercer un adecuado Control Territorial.

En la consolidación de los objetivos estratégicos de la política de Defensa y Seguridad Democrática, se destaca el número uno: Consolidación del control estatal del territorio, mediante las siguientes estrategias:

- Recuperación gradual de la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios.

- Incremento de la judicialización de delitos de alto impacto social.

- Extensión y fortalecimiento de la administración de justicia y de las instituciones del Estado en las zonas en las cuales se ha fortalecido en control estatal.

- Disminución de las denuncias por violación de los derechos humanos.

Esta política pública, permitió el fortalecimiento de las Fuerzas Militares en su proceso de profesionalización en cinco aspectos:

1. Mayor asignación de recursos para aumentar, recomponer y dar un mejor entrenamiento y movilidad a su pie de fuerza.
2. Destinación de fondos necesarios para desarrollar el talento humano y la calidad, el alistamiento y mantenimiento de los equipos.
3. Mejoramiento de los sistemas de recolección, análisis y difusión de la inteligencia, buscando lograr un mejor nivel de coordinación, de manera que se opere con inteligencia adecuada, que permita operar adecuadamente.
4. Continuidad en los exitosos programas a los miembros de la Fuerza Pública, sobre DD.HH. y DIH.
5. Optimización del material estratégico de las Fuerzas, para mantener la capacidad disuasiva y garantizar la defensa de la soberanía.
6. Reforma del servicio militar e implementación de la modalidad de soldados campesinos que presten el servicio en sus lugares de origen. territorial.

La Policía Nacional también se vio beneficiada, con un nuevo presupuesto, que le permitió, entre otros logros:

- Ocupar la totalidad de los municipios donde anteriormente no se contaba con su presencia.
- Creación de 62 nuevos Escuadrones Móviles de Carabineros.
- Construcción de nuevas estaciones fortificadas.

- Fortalecimiento de la Policía de Carreteras.
- Fortalecimiento técnico de la Policía Judicial.
- Reforzamiento del pie de fuerza en 10.000 patrulleros y 10.000 Auxiliares de Policía.

Así mismo se fortalecieron los mecanismos de coordinación y la complementación de las agencias de seguridad y de inteligencia del Estado.

En las líneas de acción y coordinación establecidas para el cumplimiento de la política de Defensa y Seguridad Democrática, se fijó la **Consolidación del control sobre el territorio nacional**, mediante un ciclo de recuperación y consolidación en forma gradual, continua y con cobertura nacional para contener, desarticular y disuadir a las organizaciones armadas ilegales, proteger a la población y restablecer la autoridad de las instituciones democráticas. Tiene como finalidad generar un círculo de recuperación y consolidación de duración extendida que restableciera poco a poco un clima de seguridad sobre todo el territorio.

También se determinó **la Recuperación del control estatal del territorio**, iniciando por las zonas que se han considerado estratégicas, mediante el desarrollo de operaciones de la Fuerza Pública, donde la inteligencia haya detectado presencia de las amenazas armadas, las operaciones adelantadas debían contar con los refuerzos y apoyos del caso en forma permanente. Como consecuencia, se debía dar el **Mantenimiento del control estatal del territorio**, el cual se materializaría una vez restablecido el control de la Fuerza Pública sobre el territorio. Unidades integradas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional quienes asumirían la responsabilidad de generar las condiciones de seguridad y protegerían la población civil, permitiendo así el trabajo de los organismos de investigación criminal y de control del Estado en la zona. La Fuerza Pública junto con la Fiscalía, la Procuraduría, la Policía Nacional y el DAS integraban una estructura de apoyo que debía identificar y judicializar a los miembros de las organizaciones terroristas y a quienes cometieran delitos de alto impacto social, según el tipo de manifestación delincuencia.

Finalmente, se llevaba a cabo la Consolidación del control estatal del territorio, mediante la aplicación, una vez estuvieran garantizadas las condiciones básicas de seguridad, de una política integral de consolidación territorial, que establecería el funcionamiento normal de la administración de justicia , fortaleciendo la democracia local, atendiendo las necesidades más urgentes de la población, extendiendo los servicios del Estado e iniciando proyectos productivos sostenibles de mediano y largo plazo. (Arango E. Mariana. 2000)

Juan Manuel Santos: Política Integral de Seguridad y Defensa para una nueva Colombia 2010 – 2014 y Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) 2014-2018.

Como complemento al Plan de Gobierno, el Ministerio de Defensa Nacional, diseñó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad – PISDP- definiendo una serie de objetivos y estrategias, enfocados al logro de un propósito superior. Para ello fijó unos pilares que le dan vida y sustentan el desarrollo de la política, en el cual se espera “alcanzar óptimas condiciones de seguridad para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional”. (Oficina de Planeación, 2003)

Esta política se orientó a converger los esfuerzos gubernamentales para fortalecer el Estado Social de Derecho y la legitimidad de las instituciones democráticas en particular de las Fuerzas Armadas, bajo un riguroso respeto a los Derechos Humanos y a las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Así mismo, y como una tarea continúa orientada a consolidar los objetivos de la administración anterior en temas de seguridad y garantizar la paz, se evaluaron los siguientes aspectos:

1. Logros obtenidos:

- Reducción del narcotráfico, los GAML y el crimen.
- Liderazgo en seguridad.

2. Evaluación de las amenazas:

- FARC, ELN y BACRIM.
- Milicias y redes criminales.

-Delincuencia común y crimen organizado.

3. Retos internos:

- Mejor articulación de fuerzas.
- Vencer la resistencia al cambio.
- Usar estrategia proactiva.
- Fortalecer la Acción Integral.

En su conjunto la PISDP, identificó cuatro factores de riesgo: Los grupos armados al margen de la ley, los delitos contra los ciudadanos, las amenazas externas y los desastres naturales. Por ello trazó seis objetivos estratégicos a fin de neutralizar cualquier amenaza proveniente de los riesgos ya identificados así:

- a) Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes para la consolidación.
- b) Crear condiciones de seguridad para la Convivencia Ciudadana.
- c) Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable.
- d) Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.
- e) Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del Sector Seguridad y Defensa Nacional.

Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.

Para el cumplimiento de los seis objetivos estratégicos el PISDP, definió 6 pilares fundamentales definidos en el “Cómo”, y de carácter cualitativo para el desarrollo de la estrategia que se concretaron así:

1. Mejora sustancial de la Inteligencia. (Fundamento operacional de la Fuerza Pública).
2. Fortalecimiento del Mando y Control. (Salto cualitativo para la conducción y desarrollo de las operaciones).
3. Aumento de la coordinación e integración. (Trabajo Conjunto y coordinado entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional).

4. Protección estratégica de la población. (Acción Integral de la Fuerza Pública en Zonas Rojas).
5. Aplicación estratégica de la fuerza. (Operaciones ofensivas contra los GAML, mediante los criterios de: masificar, focalizar, sorprender, diferenciar y definir.
6. Respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (Aplicación integral de la Fuerza Pública en sus procedimientos).

A partir de su segundo Mandato, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón ha centrado su gestión de gobierno en cristalizar la Paz como objetivo fundamental de su gobierno. Para ello, asignó al Ministerio de Defensa Nacional la tarea de estructurar una política de Seguridad en concordancia con la anterior, la cual se consolidó en la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP). Alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País, se desarrolló la Política Integral de Seguridad y Defensa por una nueva Colombia (PISDNP). Orientada bajo un lineamiento estratégico, ha determinado incluir el plan de transformación 2030, que le dará mayor eficiencia institucional a este importante Ministerio.

Así mismo, se diseñó la nueva guía de planeamiento, MDN, junto con la Campaña: “Espada de Honor”.

A su vez el Comando General de las Fuerzas Militares, ha estructurado su plan estratégico 2030, que, mediante la guía de aplicación del Plan Estratégico, GAPE, 2015-2018, definirá los ejes de acción para su consolidación mediante el Plan de Guerra “Espada de Honor”.

Por su parte el Ejército Nacional, apoyado en su misión constitucional (Art. 217), ha desarrollado su Guía de Planeamiento Estratégico mediante el desarrollo de cuatro documentos rectores a saber:

1. Plan de Transformación 2030.
2. Guía de Planeamiento estratégico 2015-2030.
3. Plan de Desarrollo

4. Plan de Acción.

Actualmente la ejecución de estos planes se encuentra en desarrollo y de acuerdo al alcance a mediano y largo plazo, se establecerá la solidez y coherencia entre lo planeado y ejecutado.

El Control Territorial en las Políticas de Seguridad y Defensa

Dentro del marco de las políticas públicas generadas en los últimos 15 años por las administraciones de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón, estas se destacan por su marcado interés en priorizar el manejo del Control Territorial a través de la presencia integral del Estado, en cabeza de una Fuerza Pública fortalecida que garantice la convivencia y la paz en todo el territorio nacional.

Si bien es cierto que en el Gobierno de Andrés Pastrana Arango, con la implementación del Plan Colombia, se dio inicio a una modernización de las Fuerzas Militares y de Policía, es con la ejecución de las PSD, PCSD y PISDP, donde se configuran unas políticas reales, orientadas a recuperar el manejo y control del territorio, en ellas se destacan un nuevo modelo de cooperación interagencial, que incluye a las autoridades regionales y locales, las cuales debían darle un sentido de alta prioridad a las condiciones de seguridad en sus departamentos y municipios.

Se puede concluir que la PSD y la PCSD, permitieron durante un período de 8 años (2006-2010), alcanzar tres grandes objetivos estratégicos: **La consolidación del Control Territorial**, reducción significativa al problema de las drogas ilegales y la criminalidad organizada y finalmente el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la convivencia.

Por su parte la ejecución de la PISDP, durante el cuatrenio 2010-2012, redefinió la continuidad de las dos políticas de seguridad anteriores, modificando su labor de consolidar el Estado de Derecho al de un escenario de progreso, promoviendo una política mayor enmarcada dentro del lema: “Un Estado comunitario: desarrollo para todos” y el Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos” respectivamente, en donde el Control Territorial por parte del Estado se vio fortalecido.

Cabe mencionar aquí lo que va hasta el 2016, con los acuerdos de paz, y el plebiscito ya votado.

Estrategia Militar, Seguridad y Control Territorial.

Para hacer frente a sus compromisos globales, las Fuerzas Militares han adoptado una estrategia nacional de seguridad, que se caracteriza por sus cualidades disuasivas y el uso de unidades de despliegue rápido como medio de velar por la seguridad nacional. El éxito de las operaciones militares no necesariamente garantiza el logro de los objetivos estratégicos. Sin embargo, su fracaso, a la larga, significa la derrota. Las operaciones militares de todo tipo y nivel complementan a los demás elementos de poder de la nación, cuando se trata de alcanzar objetivos políticos y objetivos estratégicos, para cada situación en particular.

Para entender como las Fuerzas Militares y particularmente el Ejército Nacional de Colombia, como garante de la Doctrina Terrestre cumple su misión constitucional y bajo la cual el Control Territorial es inherente a todas sus actividades, se tiene en cuenta la aplicación de los siguientes conceptos y principios doctrinales:

- La Estrategia Militar Nacional.
- La Estrategia Militar.
- Retos para el Ejército.
- Papel de la Doctrina.
- Doctrina Militar del Ejército.

La Estrategia Militar Nacional

Los cimientos de la estrategia militar se derivan de la estrategia de seguridad. Las Fuerzas Militares, satisfacen cuatro requisitos básicos de la estrategia de seguridad nacional:

- a. Garantizar la presencia de una defensa y un disuasivo estratégico.
- b. Establecer una presencia en áreas avanzadas vitales.

- c. Responder vigorosamente ante una crisis.
- d. Retener la capacidad de la nación para reconstituir sus fuerzas.

Corresponde al Ejército una función en cada uno de estos requisitos.

La estrategia militar nacional ofrece los siguientes principios estratégicos como guía en el empleo de Fuerzas Militares:

- a. Entrenamiento.
- b. Seguridad colectiva.
- c. Control de las armas.
- d. Superioridad marítima y aérea.
- e. Rapidez estratégica.
- f. Despliegue rápido.
- g. Superioridad tecnológica.

El entorno estratégico, es el instrumento indicado para desarrollar la estrategia militar por parte del Ejército Nacional en el cumplimiento de su misión constitucional. **La integridad Territorial** es una tarea inherente a ella y como tal las operaciones militares se conducen para alcanzar uno de estos objetivos. El nivel táctico es la herramienta de ejecución para consolidar la presencia institucional hacia áreas estratégicas y ello se traduce en el fin último de la estrategia militar de una fuerza terrestre interpretando los lineamientos de su doctrina militar.

El Ejército de acuerdo con la constitución, existe para defender y proteger los intereses de la nación, cumple este cometido sirviendo de medio disuasivo a la guerra. Si falla el método disuasivo, debe optar por las fuerzas necesarias para lograr como parte de una fuerza conjunta, la victoria decisiva en el campo de batalla y bajo cualquier circunstancia.

El Papel de la Doctrina Militar

La doctrina es una manifestación de la forma como el Ejército, actuando como parte de la fuerza conjunta, se propone realizar operaciones de guerra y

de otro tipo, en expresión condensada, el método fundamental utilizado por el Ejército no es sólo para combatir sino también para ejercer influencia, así como para disuadir a quienes busquen perjudicar los intereses nacionales. Como principio categórico la doctrina debe ser lo bastante concreta para, servir de guía a las operaciones específicas y al mismo tiempo conservar la flexibilidad necesaria para adaptarse a un sinnúmero de situaciones en cualquier latitud.

La doctrina toca todos los aspectos de las funciones militares. Facilita la comunicación entre organismos de Ejército, no importa dónde éstos se encuentren; establece una cultura profesional y un método operacional comunes y es la base de los programas de estudio en las escuelas militares del Ejército. La doctrina toca todas las fases orgánicas y señala el rumbo de la modernización, sienta la pauta para la capacitación de liderazgo y el entrenamiento del soldado

Las coordinaciones o sucesos que pueda provocar una reacción armada, representarán un verdadero reto para el Ejército. Estas condiciones incluyen el tráfico de drogas, los desastres naturales o causados por el hombre, los conflictos regionales, las guerras civiles, insurrecciones, y actos de intimidación por parte de los extremistas irracionales y a menudo despiadados que disponen todo tipo de armas, inclusive las de destrucción masiva.

En los conflictos regionales, el Ejército confrontará adversarios cuya escala de valores lleva a una interpretación no sólo de los conceptos fundamentales del bien y del mal, sino también del precio de la vida humana y el concepto de la victoria y derrota. Lo que para el Ejército puede parecer fanatismo, para el adversario bien podría ser una conducta normal; la distinción y comprensión de las diferentes culturas son indispensables para que el bando amigo pueda establecer las condiciones militares, que le permita alcanzar sus objetivos estratégicos. A diferencia de la guerra fría, cuando las amenazas resultan mensurables y hasta cierto punto, predecibles el Ejército de hoy día seguramente confrontará condiciones de mayor ambigüedad o incertidumbre. La doctrina debe tomar en cuenta, esta amplia variedad de amenazas. El Ejército en estas circunstancias, debe estar preparado para responder a estos

retos estratégicos internos y externos (mundiales) como acciones militares de cualquier intensidad, como parte de una fuerza combinada o conjunta.

Dado el alcance global de la estrategia nacional colombiana, muy bien podría ser necesario emplear al Ejército en cualquier parte del territorio con el fin de confrontar y sobreponerse a su serie de difíciles desafíos. La doctrina describe la forma en que estas fuerzas razonan al aplicarse los principios básicos de la guerra y de otros tipos de acción y las condiciones, las circunstancias y presiones bajo las que tendrían que operar. Las realidades mundiales actuales experimentan marcadas transformaciones. Al Ejército bien podría encomendarse la misión de realizar una operación con unidades de despliegue rápido destinada a permitir posteriormente acciones sostenidas mayores de guerra o de paz, así como acciones breves y acciones que sirven de plataforma al empeño de Fuerzas Militares en otros puntos.

Para ser efectiva, la doctrina debe prever estas circunstancias y ser lo bastante sólida para sortear la inestabilidad política y a la vez, poseer suficiente dinamismo para captar los aspectos pertinentes de cualquier transformación.

La doctrina debe tomar en cuenta la nueva tecnología y su aplicabilidad en el futuro, así como sus efectos en las operaciones del Ejército.

Refleja así mismo, el contexto estratégico en el que las fuerzas del Ejército habrán de operar, establece pasos para la incorporación de las tecnologías emergentes y promueve al máximo la eficiencia de los recursos disponibles. Además de esto la doctrina incorpora las lecciones aprendidas y el buen acierto de los jefes militares cuyo intelecto colectivo produce las normas que rigen las acciones de guerra y de otros tipos.

Doctrina Militar Del Ejército

Mientras que alguna doctrina del Ejército puede ser normativa y su uso obligatorio, normalmente establece los principios y funciones básicas junto con enfoques y métodos para generar la potencia de combate. La doctrina establece la guía en los procedimientos para la solución de problemas y comunica la sabiduría y juicio derivados de operaciones anteriores constituyendo el punto de arranque para desarrollar procedimientos en los que los co-

mandantes los interpretan para ajustar la situación. (Ejército Nacional de Colombia, 2004)

La doctrina se define como la forma en que el Ejército enfoca sus operaciones militares, operaciones de apoyo, operaciones de estabilización y de reconstrucción, la cual es autoritativa, requiriendo la toma de decisiones en su aplicación debiéndose comprender, conocer y aceptar de manera uniforme.

La integridad Territorial en nuestro país se ha visto amenazada por la presencia de grupos armados al margen de la ley, (GAML) desde la década de los sesenta y, lo cual ha exigido por parte del Estado enfrentarlos con todo el poder militar dentro de una guerra asimétrica.

El Ejército Nacional de Colombia bajo el método de combate irregular, busca bajo este escenario deslegitimar al adversario, proteger a la población civil y sus bienes, la protección de los recursos del Estado, el debilitamiento organizacional y la derrota militar de los grupos irregulares que amenazan a la nación, para lograr estos cometidos las Fuerzas Militares deben hacer uso de todo tipo de medios que le brinda la doctrina militar.

El Control Territorial, como misión constitucional del Ejército, implica que la Doctrina Militar se ejecute basada en la interpretación y cumplimiento de normas claras y precisas que a nivel táctico se materializan en dos grandes manuales militares:

1. Manual de Campaña para el Ejército. EJC-3-20
2. Manual de Doctrina para el Combate Irregular. FM 3-10-1.

A su vez y de acuerdo al cumplimiento de la misión constitucional del Ejército, abordaremos el estudio de los principales planes de Campaña desarrollados por el Ejército Nacional y cuyo cumplimiento han permitido al Estado colombiano articular una Estrategia Interinstitucional con el esfuerzo interagencial de otras entidades, buscando con ello fortalecer el Control Territorial que durante más de tres décadas ha sido exiguo frente a la responsabilidad de garantizar la seguridad en todo el territorio nacional.

Planes De Campaña

Plan Patriota

El plan Padrino surge como una expresión de la voluntad política del Presidente Álvaro Uribe Vélez, quien desde el primer día de su primer mandato (2002-2006), trazó su política de Seguridad Democrática, orientada a recuperar el monopolio de las armas y a debilitar la amenazada armada representada en los grupos subversivos, que se encontraban ejerciendo un dominio y Control Territorial en áreas, muy cercanas a algunas capitales de departamento, generando un clima de inseguridad y preocupación a nivel ciudadano en el territorio nacional.

Lo anterior conllevó a que esta política de seguridad, se constituyera en política de Estado y recibiera un vigoroso respaldo presupuestal a través del impuesto al patrimonio.

Bajo el concepto emanado por el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional desarrolló la siguiente Estrategia Militar aplicada al Plan Patriota así:

Guerra de Acción decisiva y rápida resolución, para hacer frente a la Guerra Popular prolongada de las organizaciones Narcoterroristas.

OBJETIVO: Doblegar la Voluntad de lucha de las organizaciones narcoterroristas a través de la derrota militar.

Para cumplir lo anterior se diseñaron dos componentes: Uno ofensivo y uno defensivo.

OFENSIVO:

1. Neutralizar las finanzas de los grupos ONT, a través de las siguientes líneas de acción:

- Plan Colombia.
- Extinción de dominio.
- Acción antisequestro y extorsión.

2. Ejercer Control Territorial, a través de:

- Dominio y control áreas estratégicas.
- Dominio corredor de movilidad.
- Conformación red cooperantes.
- Control población y sus recursos.
- Facilitar presencia del Estado.
- 3. Neutralizar planes y capacidad armada, a través de:
 - Desmantelar milicias.
 - Derrotar grupos armados.
 - Captura de cabecillas.
 - Desarticular red, neutralizar tráfico de armas, municiones y explosivos.

DEFENSIVO:

1. Protección población y sus recursos, a través de:
 - Unidades en misiones de seguridad local.
 - Acciones antiterroristas.
 - Seguridad y movilidad de la población.
 - Respeto de DD.HH y DICA.
2. Protección infraestructura económica, a través de:
 - Seguridad infraestructura vial.
 - Seguridad infraestructura energética.
 - Seguridad infraestructura de comunicaciones.
3. Fortalecer capacidad de disuasión a través de:
 - Fortalecimiento material estratégico.
 - Fuerzas de cobertura.

Para garantizar la correcta aplicación de la doctrina y el orden en el planeamiento. Se definieron las limitaciones, las zonas de operaciones, el concepto estratégico, el centro de gravedad del plan, los objetivos intermedios, así como el objetivo final. Las fases del plan merecen conocerse en detalle para tener un mayor conocimiento del desarrollo del mismo.

Primera fase: Alistamiento y despliegue definida en el tiempo y el espacio, básicamente consistía en mantener un esfuerzo sostenido que neutralizara

la escalada terrorista mientras se completaba el proceso de adquisición, dotación, incorporación y entrenamiento de las fuerzas.

Segunda fase: Debilitamiento, se dividía en dos sub-fases: la primera, acción ofensiva limitada sobre un área seleccionada con el objetivo de liberarla de amenazas narcoterroristas.

La segunda, acción ofensiva continuada que lograra tal nivel de debilitamiento que obligara a las Farc a desmovilizarse o negociar con el Gobierno Nacional. Esta parte final de la segunda fase no se limitó en el tiempo.

Tercera fase: Consolidación, le permitiría al Gobierno Nacional el desarrollo de las negociaciones, el objetivo militar era contribuir a la desmovilización y garantizar la seguridad y convivencia nacional al término del conflicto.

Los elementos principales de la Estrategia se centraron en los siguientes aspectos:

1. Esencial desarrollar el concepto de Acción Integral en el empleo de las Unidades de Ejército.
2. Mantener una actitud ofensiva para la conducción de operaciones de destrucción y control de área.
3. Incrementar al máximo las operaciones conjuntas y especiales.
4. Concentrar esfuerzos que desarrollen un liderazgo proactivo.
5. Mantener la legitimidad institucional y buscar el total respaldo de la opinión pública.

Dentro de las conclusiones para que el plan patriota se desarrollará exitosamente se consideran las siguientes:

1. Los objetivos políticos y militares se entrelazaron en forma coordinada gracias a la voluntad política del presidente Álvaro Uribe.
2. El apoyo y la coordinación con la Policía Nacional y otros organismos del Estado, fortaleció la unión interagencial que se mantuvo hasta el desarrollo del plan de consolidación.
3. El proceso de planeación de los Estados mayores a nivel de Unidad Operativa Mayor, Menor y táctica, fue estratégicamente bien diseñado.

4. Se llevó a cabo un detallado proceso de planeamiento de inteligencia sobre el enemigo, que facilitó su ubicación y neutralización de actividades terroristas.

5. El sentimiento de apoyo de los colombianos al desarrollo de la política de seguridad y por ende del plan, fue unánime, aspecto que elevó la moral y capacidad de combate de las tropas.

6. Después de cinco años de ejecución del Plan Patriota en forma exitosa, este dio paso al Plan de Consolidación que cerró el ciclo exitoso del 2007 al 2010.

Plan de campaña Espada de Honor

El Ejército Nacional recibe en el año del 2010 las directrices principales del Comando General de la Fuerzas Militares, para desarrollar su plan de campaña, dentro del denominado Plan de guerra “Espada de Honor”. Y el cual se articula a la Política integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) del Ministerio de Defensa, y El Plan Nacional de Desarrollo; prosperidad para todos 2010-2014 del Departamento Nacional de Planeación.

Interpretación de la doctrina militar en los planes de campaña en función del Control Territorial

Es significativo el avance que el Ejército Nacional ha tenido en los últimos 18 años, prácticamente desde el desarrollo del Plan Colombia, pues el fortalecimiento del equipo militar, la creación de nuevas Unidades tácticas y la reorganización del Ejército, desde sus Unidades Operativas Mayores y menores para enfrentar a las amenazas ilegales armadas, obligaron a que se diera un salto cualitativo en materia de la revisión y aplicación de la Doctrina Militar para enfrentar los diferentes retos que la dinámica del crecimiento y desarrollo del país amerita.

Conclusiones

PRIMERA: A partir del Gobierno del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994), y con la creación de la nueva Carta Política, en su artículo 339 del Título XII "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo

II: "De los planes de desarrollo", se dio un salto significativo en materia de ordenamiento y organización territorial, que reorientó la actividad fiscal y administrativa de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional a nivel territorial para el Estado colombiano, conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

La falta de coherencia política desde los gobiernos centrales, con una muy baja réplica por parte de las administraciones departamentales y municipales, con relación a un esfuerzo fiscal y de distribución de recursos a las regiones más apartadas, no permitió que el espíritu de la constitución de una descentralización orientada a generar desarrollo y progreso se diera, particularmente en la década de 1990 al 2000. Solo a partir del 2014 se fija una:

Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, orientada a que se debiliten los logros adelantados por la Fuerza Pública en seguridad mediante el establecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo y la prosperidad económica, social e institucional, y por ese camino lograr la superación del conflicto. (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2014).

De lo anterior se concluye que los avances en materia de ejercer un adecuado Control Territorial por parte del Estado, apenas están en implementación a través de unas políticas públicas, de una mayor coherencia con la situación social, política y económica que vive el país.

SEGUNDA: Dentro del marco de las políticas públicas generadas en los últimos 15 años por las administraciones de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón, en su ejecución se evidencia un marcado interés en priorizar el manejo del Control Territorial a través de la presencia integral del Estado, en cabeza de una Fuerza Pública fortalecida que garantice la convivencia y la paz en todo el territorio nacional.

En el Gobierno de Andrés Pastrana Arango, con la implementación del Plan Colombia, se dio inicio a una verdadera modernización de las Fuerzas Militares y de Policía.

Pero es con la ejecución de las PSD, PCSD y PISDP, donde se configuran unas políticas reales, orientadas a recuperar el manejo y control del territorio,

en ellas se destacan un nuevo modelo de cooperación interagencial, que incluye a las autoridades regionales y locales donde estas le dan un sentido de alta prioridad a las condiciones de seguridad en sus departamentos y municipios.

Se puede concluir que la PSD y la PCSD, permitieron durante un período de 8 años (2006-2010), alcanzar tres grandes objetivos estratégicos: **La consolidación del Control Territorial**, reducción significativa al problema de las drogas ilegales y la criminalidad organizada y finalmente el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la convivencia.

Por su parte la ejecución de la PISDP, durante el cuatrienio 2010-2012, redefinió la continuidad de las dos políticas de seguridad anteriores, modificando su labor de consolidar el Estado de Derecho al de un escenario de progreso, promoviendo una política mayor enmarcada dentro del lema: “Un Estado comunitario: desarrollo para todos” y el Plan nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos” respectivamente, Donde el Control Territorial por parte del Estado se vio fortalecido.

TERCERA: Es significativo el avance que el Ejército Nacional ha tenido en los últimos 18 años, prácticamente desde el desarrollo del Plan Colombia, pues el fortalecimiento del equipo militar, la creación de nuevas Unidades tácticas y la reorganización del Ejército, desde sus Unidades Operativas Mayores y menores para enfrentar a las amenazas ilegales armadas, obligaron a que se diera un salto cualitativo en materia de la revisión y aplicación de la Doctrina Militar para enfrentar los diferentes retos que la dinámica del crecimiento y desarrollo del país amerita.

Acorde con la visión de los últimos 5 gobiernos, La Comandancia del Ejército en cabeza de sus comandantes entendió la importancia de ajustarse a los cambios propuestos en las diferentes directrices emanadas desde El Ministerio de Defensa y Comando General de las Fuerzas Militares, así como de los planes de gobierno, a través de la interpretación de los planes de Desarrollo y demás políticas públicas, que orientaron su esfuerzo a la recuperación y consolidación del Control Territorial.

Lo anterior conllevó a una revisión de la doctrina que, sin perder su naturaleza y estructura conceptual, si permitió la revisión de manuales y ajustes por ejemplo del Manual de Campaña para el Ejército. EJC-3-20 y Manual de Doctrina para el Combate Irregular. FM 3-10-1.

Se aprecia que el esfuerzo de la misión establecido para las Unidades del Ejército, se centra en como optimizar los recursos, neutralizar la amenaza armada y consolidar ante todo la presencia de las diferentes unidades en áreas y regiones de difícil acceso que una vez controladas, permiten la acción interagencial del Estado, como muestra del fortalecimiento institucional, que se ha visto materializado a partir del año 2002 hasta la fecha en todo el territorio nacional.

CAPÍTULO 7

El Control Territorial para Colombia: Un abordaje sistémico

BG (RA) Ricardo Andrés Bernal Mendiola

TC. Luis Antonio Martín Moreno

Luego de, en primer lugar, haber recorrido el camino académico planteado en el desarrollo de este proyecto de investigación, a través del cual se logró analizar la evolución y aproximación teórica que sobre el concepto de Control Territorial existe en el mundo contemporáneo y en Colombia; en segundo lugar, de haber interpretado las estrategias de Control Territorial desarrolladas por parte del Ejército Nacional de Colombia desde 1980 al 2016; y de en tercer lugar, hacer la identificación de las características de las amenazas en el siglo XXI y su impacto en el Control Territorial, se puede establecer entonces, que están consolidados los aspectos teóricos y empíricos que nos permiten en este capítulo dar inicio a la construcción de lo que se considera es el aporte más importante de este trabajo: Establecer una aproximación teórica que potencialice *la construcción de una propuesta de Control Territorial aplicable en Colombia en el contexto del siglo XXI por parte del Estado*.

En ese orden de ideas, es necesario que la aproximación teórica que se haga del concepto de Control Territorial involucre todas las instancias del poder público a nivel nacional, departamental y local, de tal forma que el Estado y todos sus elementos se observen y analicen como parte de un sistema que de manera articulada y efectiva es capaz de enfrentar las amenazas y desafíos que puedan configurarse y que atenten contra la seguridad del territorio nacional, su orden constitucional y su población.

Es notorio el hecho de que una propuesta acertada debe transitar por un modelo teórico que dialogue con paradigmas contemporáneos, capaces de articular respuestas complejas a problemas complejos, como es el caso del Control Territorial en un país como Colombia.

Teniendo en cuenta las particularidades de la estructura del Estado colombiano, así como su acción integral para la aplicación del Control Institucional del Territorio y con el propósito de contextualizar en forma adecuada la aproximación de la investigación que aquí se desarrolla, se ha establecido un marco teórico que involucra los conceptos que están contenidos dentro de la teoría de sistemas y que pretenden a través de la misma identificar y correlacionar los elementos constitutivos del Estado en su interacción permanente como parte de un sistema completo que se materializa en la estructura del Estado mismo. A partir de este punto, el objetivo es determinar: cuáles serían desde esta aproximación teórica las condiciones y acciones necesarias, para que de manera efectiva se pueda aplicar el concepto de “Control Institucional del Territorio”.

En consecuencia, es necesario hacer una revisión de los conceptos generales que se encuentran presentes en la teoría de los sistemas y que nos facilitarán la identificación del Estado y sus elementos desde la perspectiva de la teoría en mención, cuyo modelo y fundamentos además permitirán la actualización del concepto de Control Territorial que este proyecto de investigación pretende presentar a la comunidad académica y al público en general.

Como en todos los proyectos de investigación el surgimiento de cualquier teoría o concepto, está definido y resulta de una construcción histórica determinada, y fundamentalmente, por los contextos originales que son el producto de eventos y/o fenómenos naturales y sociales nuevos. Sumado a lo anterior, a esta característica de ubicación y subordinación localizada en el tiempo y el espacio, se unen otros contenidos que aceptan la eventualidad y lo impredecible, condiciones propias de la constante aventura del ser humano en su afán de conocer.

Teoría de los Sistemas, el sistema territorial y el Estado

La teoría de sistemas también conocida con el nombre de Teoría General de Sistemas, abreviado con la sigla (TGS) consiste en una visión multidisciplinaria que hace énfasis en las características comunes a diversas entidades o realidades.

De manera amplia, Arnold y Osorio (1998, p.1), presentan a la Teoría General de Sistemas como una estrategia formal-científica de aproximación y personificación de la realidad. De acuerdo a los expertos, se la puede definir como una teoría frente a otras teorías, ya que busca reglas de valor general que puedan ser aplicadas a toda clase de sistemas y con cualquier grado de realidad. Cabe resaltar que los sistemas se fundamentan en módulos ordenados de piezas que se encuentran interrelacionadas y que interactúan entre sí.

Un sistema no existe en sí mismo, sino que sólo existe y se conserva gracias a su diferenciación con el entorno; ahora bien, el valor de la diferencia es relativo al sistema considerado. En otras palabras, es cuestión de renunciar al viejo sueño de percibir el mundo como una unidad y de determinar un sentido unificado de la sociedad y del Estado

Consecuentemente dentro del Estado existe una interrelación estrecha entre sus diferentes elementos, como también en los conceptos que interactúan en ellos mismos y que se hacen evidentes en lo que se conoce como “las redes”. Estas se nos manifiestan como una nueva perspectiva teórica y como nueva imagen del Estado y su territorio, que podemos definir por la intensidad de los flujos, las relaciones y las interacciones de todo tipo.

El Estado como un sistema se fragmenta en subsistemas, la aparición de estos está unida con la necesidad de la sociedad de alcanzar un nivel superior de complejidad: es decir la de encontrar soluciones de manera puntual a cada una de las necesidades que permiten la supervivencia y el funcionamiento del sistema Estatal.

Otro concepto clave en el intento de contextualizar teóricamente este proyecto, es el de la complejidad que tiene la estructura sistémica del Estado. Serrano (2010), señaló que el estudio sistemático del territorio permite definirlo como una pieza compuesta por elementos funcionales físico-territoriales, culturales, socio-económicos e institucionales. Por consiguiente, el territorio como sistema debe contener un ente regulador, cuya dependencia jerárquica irradie poder, a la vez que mantiene determinada correspondencia entre los demás elementos que lo conforman.

Basado en lo anterior, el territorio como un sistema dependerá de un centro neurálgico, este a su vez será el gestor, coordinador y director de toda la red de elementos dinámicos que lo conforman. Siguiendo a Luhmann (1991), particularmente el territorio se organiza de manera autónoma al ser un sistema vivo, pero a su vez dependiente de un sistema territorial de nivel superior. Ahora bien, el problema del buen funcionamiento del sistema depende de la adecuada interrelación de sus elementos.

Para tal fin, el estudio del territorio como sistema y su dependencia de una estructura sistemática mayor permite identificar las relaciones entre los diferentes elementos que lo componen, así como las disfuncionalidades que se presentan en su desarrollo integral. Específicamente, estas disfuncionalidades han generado fallos en los sistemas, apareciendo el fenómeno de complejidad de los sistemas, según Luhmann citado por Urteaga E. (2010, p. 10), parte del interior de los elementos por la influencia superflua del sistema, cuanto mayor sea, el sistema operará fácilmente bajo dominios negativos distanciándolo del mundo real.

De modo que el sistema territorial se hace más complejo, cada vez que encaja dentro de un sistema mayor, como lo es el sistema estatal. El contexto de ocurrencia de la complejidad en el Estado, se construye entonces, en la medida en que empiezan a determinarse, que, a partir de principios generales de su conformación, existen pluralidades y singularidades de los fenómenos que se producen en el mismo, sea por propiedades comunes, o por oposiciones y complementariedades.

Esta propuesta permite el abordaje desde la teoría Luhmanianna de los sistemas, hacia la construcción de una aproximación al concepto de Control Territorial en el siglo XXI en Colombia, dada su particularidad y complejidad tanto en el pasado como se prevé que será en el futuro.

El territorio en Colombia se presenta como un sistema abierto, amplio y complejo. Con elementos correlacionados que se auto-organizan, pero que a la vez posee un grado significativo de dependencia jerárquica en el nivel superior del sistema estatal. Ese carácter hace que actores sociales sean claves

en el desarrollo integral, interactuando como elemento de presión ante las estancias superiores y como grupo lograr la estructuración final del territorio. Por ello, con respecto a la territorialidad, la sociedad es un componente constitutivo importante, en tanto que Luhmann (2007 p. 12), afirma que ésta se constituye como unidad regional, delimitada territorialmente con alto grado de distinción entre una y otra sociedad.

En sentido figurado, para entender el comportamiento de los elementos que conforman el territorio como un sistema, es importante comprender que el territorio ni es el mapa ni es el territorio mismo, por lo que no se podrá analizar como variable independiente en su consolidación y construcción. Para Mascareño y Büscher (2011), el territorio puede ser delimitado objetivamente, pero no en la dimensión social o temporal, donde no puede ser delimitado de otro modo y por otros.

Los elementos estructurales del territorio obedecen a una organización sistémica, ocupada por diferentes actores que interactúan entre sí, de forma que se genera su construcción sobre “[...] la búsqueda de su reproducción social, de un sentido de pertenencia como posesión o como identidad y de acciones relacionadas con el dominio sobre el mismo.” (Sosa 2012, p. 26)

Así las cosas, los acontecimientos internos en Colombia han marcado el devenir en la configuración del territorio y la formación del Estado, que sobrepuestos a la dimensión del tiempo evidencian la dificultad en la estructuración de sus instituciones en la periferia. Así, el pasado y el futuro definen las relaciones simétricas y asimétricas de la dimensión temporal donde según Luhmann (1991, p. 97) aparece el presente, entre pasado y futuro para ser reconocido como el tiempo en el que un cambio tarda en hacerse irreversible, abriendo así una puerta al futuro con diferentes posibilidades.

Con base en lo anterior, la dimensión temporal establece las diferencias entre los hechos pasados y el después respecto a la concepción objetual del territorio. Por ejemplo, “se puede pensar en el territorio unitario del Estado-Nación y reconocer en él un centro y una periferia, y sin embargo registrar las relaciones de sincronía y asincronía entre ellas; es decir, entender con ello

que el empleo de las distinciones antes/después es diferencial dentro de un mismo territorio objetualmente definido.” (Mascareño y Büscher, 2011, p. 29).

Existe entonces, una interrupción de relaciones sistemáticas entre los elementos internos, especialmente aquellos que conforman la dimensión social y temporal dentro del sistema territorial en Colombia, impidiendo la irradiación del poder en la totalidad del territorio, como la onda que se disipa en la lejanía, perdiendo fuerza a medida que avanza en el espacio. Bajo esta perspectiva, la complejidad estatal, se marca en la dificultad misma que precede la dimensión social y temporal del sistema territorial.

Por lo tanto, de la dinámica de las instituciones estatales sobre el territorio, depende la reducción de la complejidad, lo que le da vida al sistema como tal; en otras palabras, el sistema territorial surge cada vez que se reduce la complejidad. Entre tanto, “El territorio supone entonces, un anclaje de sentido para reducir la complejidad de las múltiples observaciones en la dimensión social y variabilidad de esquemas sistemáticos en la dimensión temporal” (Mascareño y Büscher, 2011, p. 48). De tal forma, que se hace necesario identificar actores estratégicos y sus respectivas interrelaciones verticales y horizontales.

Coincidiendo con lo anterior, el Estado como ente rector del sistema territorial no puede perder su posición como centro identitario y legítimo, requiriendo la construcción de la estructura necesaria para lograrlo, al tiempo, la concientización del trabajo en equipo y conjunto. Ello por la incapacidad de las instituciones estatales de interactuar en profundidad con los elementos que componen el sistema territorial.

Igualmente, cuando consideramos el sistema estatal como una estructura compleja estamos exteriorizando el problema de describirlo y explicarlo, ya que soporta diversas dimensiones, funciones y características. Mientras más abierto un sistema, más influencias inciden sobre él, mayor es su complejidad. Que decir entonces de un fenómeno tan complejo como es el territorio y por ende el Control Territorial.

Como se puede apreciar en las características expuestas sobre el concepto de la complejidad, estas se identifican plenamente con las del entorno que existe en los conceptos de territorio y Control Territorial que han sido aplicados por el Estado colombiano a través de la historia, así como también con los diferentes factores que durante 50 años han incidido en el conflicto armado interno.

El reto aquí será identificarlos adecuadamente, para establecer diversos escenarios y probabilidades y hasta donde sea posible determinar las incertidumbres, que nos permitan identificar una aproximación teórica lo más adecuada posible.

Contextualización de los elementos constitutivos del Estado dentro de los conceptos de la Teoría de Sistemas

Para poder abordar la contextualización de los conceptos que identifican los elementos constitutivos del Estado como subsistemas del gran sistema estatal, es preciso antes, establecer la relación que existe entre los diferentes elementos constitutivos del Estado, pues a primera vista parece que fueran sinónimos sin serlos, aunque tengan orígenes históricos afines. El sistema estatal hace referencia a un *conjunto de relaciones humanas* que tienen su origen en el ejercicio del poder, el mando y la autoridad política en un espacio territorial más o menos extenso.

Se tiene la falsa apreciación de identificar al Estado con el *poder público*, siendo que éste es uno de sus elementos constitutivos, su elemento institucional y burocrático. Aquí cabe la pregunta de qué fue primero: ¿el Estado como máxima institución política de la sociedad o el *sistema político* conformado por el conjunto de relaciones humanas obtenidas del ejercicio del poder político en un territorio bien definido?, poder éste que, según Burdeau (1981), surge históricamente con anterioridad al Estado.

Los primeros sistemas políticos de un Estado resultan al mismo tiempo con la identificación de las primeras formas institucionalizadas del poder político. En sí, al Estado se le concibe y define como el *poder político institucionalizado* conformado por tres elementos básicos: el *Territorio*, la *Pobla-*

ción y el *Poder Público*, cuya principal finalidad, según Engels (s.f) es cohesionar, mediante la imposición de la fuerza o a través de las creencias a los distintos grupos que conforman la sociedad.

Es indiscutible que el Estado constituye la más grande organización social creada por los seres humanos; **un sistema**, con capacidad de subordinar, regular y controlar las demás organizaciones sociales. Como tal, la estructura y el funcionamiento del Estado produce y desarrolla en la sociedad una multiplicidad de relaciones de intercambios de naturaleza esencialmente política cuya principal finalidad, como veremos, es *regular y controlar* las conductas de sus miembros, cohesionándolos y manteniéndolos bajo un orden político determinado.

El conjunto perseverante de *relaciones humanas* entre la población que implique, en una extensión significativa, poder, mando y autoridad sobre un territorio es lo que Easton (1953) denomina *el sistema estatal*.

En efecto, la vida en sociedad supone la presencia de un conjunto de relaciones humanas que de acuerdo con su naturaleza y contenido se organizan alrededor de sistemas complejos en permanente interrelación (relaciones familiares, religiosas, escolares, económicas, políticas, etc.). Los diversos sistemas de relaciones humanas forman las llamadas "instituciones sociales" (Familia, Religión, Escuela, Mercado, Estado, Ciencia y Tecnología), las cuales han evolucionado históricamente favoreciendo formas organizativas cada vez más complejas.

La complejidad es el resultado de la multiplicidad y mezcla de la interacción del hombre en los sistemas, lo que produce que en determinados momentos estas organizaciones sistémicas se conviertan, incluso, en una amenaza para su propia existencia (guerras entre Estados; exterminios religiosos, alineaciones ideológicas, armas de exterminio masivo, etc.).

Al concebir el Estado como un sistema se establece un conjunto de relaciones humanas de poder, mando y autoridad, a través del cual se asignan autoritariamente valores a una sociedad. Sin embargo, el sistema no es exclusivamente un sistema de personas biológicamente en interacción. Roa

Suarez (1984), considera que el sistema estatal está conformado por el conjunto de interacciones organizadas en un territorio determinado con un fin particular y específico.

El Estado visto como un sistema, desde sus comienzos ha sido esbozado para desarrollar conductas con un propósito o finalidad. En este sentido, el Estado tiene una finalidad y es la de regular y controlar la totalidad de la vida en sociedad a través de la asignación autoritaria de valores, esto es, la de regular y controlar normativa e ideológicamente todas las relaciones sociales, incluyendo las que genera el fenómeno del poder político.

Al respecto dice Boulding que el Estado está constituido por las relaciones que una sociedad busca regular mediante el ejercicio del poder público. "Toda actividad dentro del Estado está dirigida a la regulación de algún conjunto de relaciones, ya sea internas al sistema y controladas por el regulador o externas, entre el sistema y otros sistemas". (1954, 87)

La forma como el sistema estatal logra alcanzar su propósito, tiene que ver con la manera como aporta salidas que den solución a las peticiones de toda la sociedad. Estas salidas no se reducen a una actividad únicamente normativa e integral del sistema para regular y controlar las demandas sociales, sino también a la asignación autoritaria de recursos de diversa naturaleza: económicos, financieros, físicos, represivos, persuasivos, etc., a través de los cuales satisface esas demandas y se legitima.

La ventaja de la perspectiva sistémica, por ende, es que puede agregar bajo un mismo criterio, tanto las descripciones formales del Estado desde su entorno, la sociedad moderna diferenciada funcionalmente, como las auto-descripciones emitidas por las propias instituciones constituyentes de un territorio.

El análisis sistémico del territorio como subsistema dependiente del sistema estatal, enfatiza en la acción y la comunicación, frente a entidades identificadas como el espacio administrativo o la comunidad local y permite proporcionar a las ciencias sociales, de elementos para superar las imprecisiones

que supone el uso del concepto de territorio en los enfoques discutidos tradicionalmente.

Ahora bien, es imprescindible conjugar todos los elementos del marco conceptual en relación con el territorio. En este sentido, podemos afirmar que el territorio es un tejido de sistemas articulados, en relación directa con el sistema estatal, coincidiendo con Santos (1996, P. 27), una red de elementos relacionados que obedece a una realidad relacional en su contenido, un amplio contenido complejo de interconexiones.

En sí el territorio articula componentes físicos, procesos ecológicos y procesos sociales históricos que delinean su configuración tanto en su forma sistémica peculiar asociada a la disposición, pero también a relaciones de dependencia, proximidad, propiedad, inherencia, información, etc. Para Sosa (2012), el producto de una interacción entre lo humano y la naturaleza. Más allá de alguna delimitación que pueda hacerse, el territorio es un ámbito donde se desarrollan espacios, relaciones y determinantes que combinan los impactos del proceso local, nacional y global, de lo urbano y lo rural.

En otras palabras, el territorio es un espacio **complejo** de interconexiones, en donde las relaciones, eventos, fenómenos, dinámicas y procesos son todos recíprocamente interdependientes y se retroalimentan. Siguiendo a Jara (2009, p. 31-34) un territorio representado por un entramado de elementos que actúan desde adentro en un sistema abierto, permitiendo la interacción con el exterior.

Sintetizando nuestra aproximación, se puede decir que toda investigación empírica de la realidad social conlleva una noción más o menos explícita en donde se está manifestando espacialmente. Ese “espacio social” de referencia, en la actualidad se está conceptualizando en muchos casos en términos de región o territorio. Esa construcción teórica debe permitir tanto la estimación de las variables sociales, culturales, políticas, económicas, jurídicas, históricas, geográficas etc. de un determinado espacio, como construir o deconstruir en función de esas variables, objetos de investigación.

Solo una adecuada interpretación de la complejidad que tiene el territorio dentro del sistema estatal en sus procesos, dinámicas y prácticas, permitirá que las políticas y acciones orientadas al desarrollo logren los impactos que se requiere.

Caracterización sistemática del Estado como una organización política

Todo sistema tiene unas características claramente definidas las cuales pretendemos identificar de manera específica en el contexto del Estado colombiano. Así las cosas y partiendo de estos elementos fundamentales que caracterizan un sistema, se analizará de manera detallada la estructura del Estado colombiano y sus elementos constitutivos para lograr una respuesta al primer interrogante planteado.

Por su parte, la caracterización sistemática permite establecer la interdependencia de los diferentes elementos que componen respecto al carácter particular de la relación establecida, pues no se puede constituir determinado sistema sin el círculo existente entre sus componentes, subsistemas, sistemas y diferentes ambientes.

Carácter sistemático del Estado bajo la conceptualización de Schoderbek, Kefalas, Maruyama y Ludwig von Bertalanffy

A continuación, se utilizarán las características de la teoría de los sistemas, que algunos teóricos introdujeron y/o reforzaron con el pasar del tiempo, con ello definir el carácter sistemático del Estado colombiano:

Teleología. Establece que todo sistema tiene un propósito u objetivo, ya que sin estos no es posible que exista. En este sentido el Estado colombiano tiene determinados unos fines esenciales que le dan un propósito claro a su función y que se relacionan a continuación:

De acuerdo al artículo 2 de la carta constitucional, en primer lugar el servicio a la comunidad, promoviendo la prosperidad general, siendo garante de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; en segundo lugar, facilitando la participación de todos en las decisio-

nes que los afectan y la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; por último, la defensa de la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Para cumplir estos fines contemplados en la Constitución Política de Colombia, los gobiernos de turno identifican objetivos que les permitan a través de la acción del Estado colombiano alcanzarlos. Ahora bien, independientemente de su planteamiento o existencia habrá que analizar el grado de cumplimiento o alcance de los mismos, como un factor que incide en el desarrollo y estabilidad del Estado, hecho del cual nos ocuparemos más adelante.

Equifinalidad. De acuerdo con Von Bertalanffy (1976, p. 137), es la consecución del estado final a partir de diferentes condiciones iniciales, bajo la independencia de la individualidad de condiciones del sistema.

Para tales circunstancias, el Estado colombiano a través del tiempo ha sido representado por diferentes gobiernos. Estos han abordado los fines esenciales del Estado, así como diferentes temas propios de la evolución del mismo Estado de maneras diferentes y con perspectivas distintas. En el caso particular del control y manejo del territorio y su población las políticas públicas de los distintos gobiernos a través del tiempo han abordado estos temas de maneras diversas y con prioridades distintas.

Éste sin lugar a dudas fue uno de los factores más determinantes para la prolongación por más de cincuenta años de esta confrontación, así como influyó en la poca efectividad del Estado colombiano para lograr el fin del conflicto.

Ultraestabilidad y Flexibilidad. Pese a las posibilidades de cambio generado en el ambiente, son estables y mantienen el equilibrio, siendo flexibles y tendiendo a adaptarse. De hecho, si los sistemas cerrados consiguen la estabilidad en condiciones específicas constantes, los sistemas abiertos pueden crear, tal como decíamos, nuevas estructuras, para así seguir siendo estables bajo otras condiciones.

El Estado colombiano, dentro de su proceso de desarrollo y evolución ha tenido que adaptarse a diferentes circunstancias y coyunturas a las que de una u otra forma ha debido enfrentar siendo flexible en su organización, en su territorio y en las características propias del poder público. Así pues, por ejemplo, desde su origen se ha observado cómo el Estado colombiano ha debido adaptarse y ser flexible en sus políticas públicas de seguridad y defensa en relación con la integralidad de su territorio, cediendo en este proceso porciones extensas del mismo, pero al final logrando su supervivencia como Estado.

No menor consideración sobre este aspecto se requiere al considerar los diferentes escenarios que se generaron con el conflicto armado interno, en los que precisamente las condiciones de adaptabilidad y flexibilidad permitieron que el Estado, su territorio y su población transitaran desde las más adversas condiciones del pasado hasta la fortaleza institucional que hoy en día permiten plantear en un corto período la finalización de un conflicto armado interno considerado el más extenso en la historia de Latinoamérica.

Adaptabilidad. Las mismas adversidades de las circunstancias y la tensión en el medio lo exigen. Basado en ello, se resalta la necesaria adaptabilidad del Estado colombiano para enfrentar los diferentes factores y hechos que han estado presentes en su desarrollo y evolución. El más reciente, prolongado e importante de todos es el del conflicto armado interno; para lograr la supervivencia el Estado colombiano junto con sus elementos constitutivos (Población, Territorio y Poder Público-Gobierno), este debió adaptarse a un sin número de circunstancias en su gran mayoría adversas a través de su evolución para poder asegurar la supervivencia como un sistema estatal viable.

Retroacción. La retroacción define el futuro evitando desviaciones que perjudiquen el sistema, por lo que conduce a un estado ideal. Con respecto a esto, las necesidades del Estado colombiano en las diferentes circunstancias que han enmarcado su desarrollo y evolución, materializan escenarios deseados que se han prolongado en el tiempo, evitando el colapso sistemático. Maruyama en 1968, insertó la calificación de feedback positivo, amplificando la desviación, que, a diferencia del negativo, la amplificación genera tanto la

creación de nuevos sistemas como la reestructuración de los mismos, evitando por el contrario su destrucción.

En términos generales, el concepto de retroacción permite explicar como alcanzar el control del estado normal; compensando o regulando situaciones donde se quebró el balance del componente sistemático, la retroacción es al termostato como el termostato a la retroacción, según Flórez (2012, p. 60), en su análisis comparativo de los bucles de retroacción directa e indirecta, este logra controlar la temperatura en un espacio determinado, moderándola al aumentar o disminuir.

En Colombia el fenómeno de retroacción en el sistema estatal ha podido definir diferentes fenómenos:

1. Desde el punto de vista de la retroacción, en la dinámica de solución a la guerra en Colombia contra los grupos insurgentes, funcionó como fenómeno amplificador. Precisamente, la búsqueda de soluciones para frenar el crecimiento de los grupos guerrilleros careció de la importancia necesaria en principio, al tiempo que aquellas soluciones planteadas no fueron suficientes, provocando la expansión de los mismos.

Por lo que la retroacción se manifiesta primero, con el surgimiento de otros componentes que cumplirían con el objetivo del sistema político, al enfrentar el problema, no desde lo legal o legítimo, como lo fue el paramilitarismo, que siguiendo a Easton (1965), fue producto de sistemas parapolíticos, definidos por subsistemas de la sociedad global manteniendo relaciones de poder.

2. Seguidamente, el fenómeno de retroacción profundizó el problema inicial como respuesta a la acción de otros subsistemas, planteando nuevos retos en la acción del sistema relevante -Sistema Político-.
3. Al mismo tiempo, la retroacción permite reestructurar el sistema de defensa, reconstruyendo las fuerzas armadas con las reformas militares o con ayuda del ambiente externo como lo fue el plan Colombia, por ejemplo.

Prácticamente, la retroacción ha definido desde el fenómeno de amplificación con el feedback positivo o la combinación de los dos, diferentes soluciones ante las demandas que generaron inconvenientes, bien sea como consecuencia negativa de la multiplicación de componentes no deseados en el sistema, o en contraposición como el efecto deseado. Con lo anterior, se origina y promueve una búsqueda permanente de los objetivos y fines esenciales en procura de lograr las metas deseadas. En ese orden de ideas los gobiernos generan múltiples opciones para alcanzarlo, lo cual no significa que siempre acierten en este propósito.

Información. Fue definida por Wiener (1981, p. 19), en el término de complejidad al objeto de intercambio con el mundo externo, en un proceso de recepción y uso de la misma, ajustándose a las contingencias, siendo ésta la información parte esencial del sistema.

Aun cuando ésta es una característica determinante en un sistema, hay que decir que el Estado colombiano falló durante mucho tiempo en el manejo de la información y no obstante haber factores y hechos repetitivos el no estudiarlos, analizarlos y enfrentarlos adecuadamente, permitió que el conflicto armado interno se prolongara en el tiempo durante más de medio siglo. En los últimos 15 años esta situación cambió radicalmente, se hizo un esfuerzo para consolidar la información en forma adecuada, lo cual permitió interpretar tendencias a través del manejo y análisis de la misma, el diseño de políticas públicas en todas las áreas de manejo del Estado, que a su vez facilitaron un escenario propicio para la finalización del conflicto armado, con lo cual, de lograr su consolidación, se potencializará el desarrollo adecuado del Estado.

Importación de energía. Ampliación del radio de energía que se viene manejando, prácticamente el individuo es el actor más importante en el sistema de sistemas, en donde sus acciones, ideas y opiniones, permiten lograrlo.

Basado en lo anterior, la estructura del Estado colombiano es amplia, materializando el poder público en tres ramas de poderes principales: la rama

ejecutiva, la rama legislativa y la rama judicial. Dentro de ellas se encuentran numerosos funcionarios públicos con funciones claramente determinadas. Esta estructura de cada una de las ramas del poder público permite la interacción entre ellas, con lo cual se procura la integración de esfuerzos y políticas en el trabajo hacia la consecución de los fines esenciales del Estado y sus objetivos. La organización y funciones principales de estas ramas es de manera general la siguiente:

La rama ejecutiva representa al gobierno y está compuesta por las gobernaciones, las alcaldías, las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado. El presidente de la República de Colombia es el jefe del Estado, el jefe del gobierno y por ende es la suprema autoridad administrativa.

La segunda rama es **la legislativa**, está compuesta por los organismos que componen el Congreso de la República: la Cámara de Representantes y el Senado de la República. Sus integrantes son elegidos por medio del voto popular y cada uno de ellos, representantes y senadores, tiene el mismo nivel de poder y de responsabilidad dentro de sus instituciones.

La rama judicial es la encargada de administrar la justicia en Colombia; esta tarea es una función pública. Está compuesta por seis organismos: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, las Jurisdicciones Especiales y la Fiscalía General de la Nación.

Además de los órganos que integran cada una de las mismas, existen organismos denominados autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, cada una de las cuales tiene una misión, visión y objetivos que les define su razón de ser, cuya interacción interinstitucional permite el logro de los objetivos de la nación y del gobierno tanto nacional como territorial.

Dentro de la estructura del Estado colombiano se generan mecanismos de participación que facilitan las ideas y las iniciativas para la conducción del mismo y que están contemplados en la Ley 134 de 1994 y otras normas re-

glamentarias por lo que es posible afirmar que el aporte de ideas, acciones, trabajos, opiniones, cultura y otros al sistema del Estado colombiano es facilitado por su estructura y normas.

Entropía. En sí, cualquier componente tiende a caer en un Estado de desorden, que puede causar desintegración en serie de un sistema como un todo. En Colombia independientemente de las diferentes perspectivas de opinión de donde surjan los comentarios, es un hecho que producto de las diferentes circunstancias de la evolución propia de cualquier Estado, de la complejidad involucrada en los escenarios por los cuales ha transitado en su desarrollo, particularmente los que se generaron producto de las guerras por territorio, guerras civiles y en los últimos cincuenta años por el conflicto armado interno, se ha visto desorden y en algunas instancias incluso “caos”.

Para fortuna de este país y del Estado la adaptación del sistema permitió su supervivencia y hoy las circunstancias son completamente diferentes al pasado. Por ahora, no se prevé que ocurra la desintegración del sistema estatal colombiano.

Homeostasis. Se define homeostasis, como la autorregulación de la constancia de las propiedades de otros sistemas influidos por agentes exteriores. Las características básicas del sistema tienden a mantenerse constantes en razón de las metas que la sociedad, el grupo humano o los individuos le proponen. Hay sistemas que se consideran necesarios, y perdurarán por mucho tiempo.

Desafortunadamente algunos subsistemas del Estado colombiano no mantienen las condiciones adecuadas para su normal funcionamiento, generando cortos entre la relación de sus componentes, así como existen sistemas que se consideran necesarios, y perdurarán por mucho tiempo en la misma constitución del Estado, como es ya visto durante el proceso de investigación del presente trabajo, en algunas partes del sistema territorial por ejemplo se ha perdido la homeostasis del territorio, por la falta de gobernabilidad. Mas no quiere decir que el sistema haya colapsado.

Luego de haber identificado las características generales de un sistema en el Estado colombiano podemos concluir que todas ellas están presentes en mayor o menor manera en el mismo por lo que no es erróneo afirmar que podemos considerarlo como un sistema. Lo cual responde de manera precisa nuestro primer cuestionamiento en la aproximación a este tema. Ahora bien, en este análisis y en consideración de la evolución del Estado colombiano y de todos los hechos y factores que rodean la estructura que identifica y da vida a sus elementos constitutivos se ha podido identificar un altísimo grado de complejidad que precisamente se alinea con los postulados de Luhmann cuando afirma que *“todo sistema es complejo”*, y es precisamente el hecho de que las particularidades de la consolidación del Estado colombiano se han dado en medio de un conflicto armado interno en los últimos 50 años, ocasionando una complejidad inmensa en el manejo de su territorio pero también de su población y que decir de su gobierno al enfrentar los retos en todas las áreas que afectan el Estado y su desarrollo.

Para entender parte de la complejidad que rodea al Estado Colombiano es necesario conocer como el conflicto armado en Colombia se originó desde principios de la década de los 60 por el enfrentamiento de grupos ilegales contra el Estado. Las manifestaciones de violencia y las graves consecuencias que ha provocado en el desarrollo social y cultural de su población son de unas consecuencias incalculables.

Es por ello que analizar el conflicto en Colombia y su situación actual es pensar en una historia de más de 50 años entre negociaciones con los grupos armados, y la construcción de la paz y el bienestar de su pueblo. A medida que pasó el tiempo el conflicto se fue agudizando y nuevos actores se sumaron al desarrollo de los hechos: narcotraficantes, paramilitares, delincuencia común, pobreza, desempleo y reformas agrarias. La participación de la sociedad en su conjunto es y será fundamental para realizar un cambio en Colombia.

El Conflicto colombiano ha generado graves y complejos problemas sociales, económicos, políticos y culturales, desafíos para los responsables políticos y las comunidades afectadas, directa o indirectamente. A pesar de estos

intentos de normalizar la vida del colombiano, todavía persisten algunos problemas sociales de características muy complejas que se deben solucionar.

Sin embargo, y para dar una respuesta completa a nuestra segunda pregunta, no está de menos afirmar, que independientemente de la potencialización que el conflicto armado en Colombia ha traído a la complejidad de la situación del Estado colombiano, no lo es menos el hecho de que todo Estado es en su esencia un sistema complejo, que articula e integra de una manera casi natural sus redes de organizaciones, sus estructuras político-administrativas, sus sistemas de comunicaciones, sus diversidades de culturas, las particularidades geográficas de cada territorio que lo constituye, entre otros para sobrevivir, evolucionar y desarrollarse como un Estado.

Finalmente, es necesario decir, que esta articulación de los componentes del Estado colombiano se da en principio en una estructura de redes que van siendo integradas por los elementos constitutivos del Estado y que interactúan en diversos escenarios. Si esta interacción es fuerte y basada en una comunicación fluida, las posibilidades de réplica y extensión de estas redes son muy grandes.

El problema de esta afirmación, es que esto actúa, tanto para desarrollo positivo del Estado como para los factores que influyen negativamente en él. Para entender mejor este aspecto podemos tomar el ejemplo del conflicto armado colombiano, donde se hizo evidente que en los territorios donde la presencia de las redes de comunicación, organizaciones y presencia del Estado eran débiles, las redes de las estructuras de las organizaciones al margen de la ley, asumieron de alguna manera las funciones estatales, con las consecuencias evidentes en el Control Territorial y en la población civil. No es exagerado afirmar que los efectos fueron devastadores para el Estado colombiano y todos sus elementos constitutivos.

El caso visto en modo contrario muestra cómo donde las redes que conforman el Estado eran fuertes, la presencia de las redes de las organizaciones al margen de la ley fue débil y no pudo replicarse. De estos hechos se evi-

dencia la importancia del fenómeno de las redes en el Estado visto como un sistema.

Conceptualización del Control Territorial en el sistema estatal

Con el propósito de construir adecuadamente el concepto de Control Territorial se partirá de la definición etimológica de las dos palabras que lo componen y que nos dice que la palabra control proviene del término francés **contrôle** y significa comprobación, inspección, fiscalización o intervención. También puede hacer referencia al dominio, mando y preponderancia, o a la regulación sobre un sistema.

La palabra territorial es un adjetivo que la real academia de la lengua española define como: del territorio o relacionado con él. Así las cosas, es claro que desde su misma composición el concepto de Control Territorial involucra una diversidad de elementos para poder identificarlo de manera tangible en un sistema estatal.

Como se pudo establecer al ver al Estado como un sistema, es necesario tener claro que este implica una integración de características, componentes y elementos que interactúan en el mismo a través de unas redes que son más o menos fuertes según la fortaleza de la capacidad del Estado de llegar a los diferentes territorios que lo componen a través de los diferentes medios y lenguajes de comunicación Estatal. Todo ello enmarcado en una infraestructura de una gran complejidad, llena de matices y condiciones diversas que también interactúan dentro del Estado.

Por lo anterior, es importante entender que el control, es decir la intervención del Estado sobre su territorio solo puede y será efectiva en la medida en que sea planteada como una estrategia integral que interprete esas características particulares del Estado como un sistema y encuentre los métodos, opciones o estrategias que de manera conjunta interactúen para atender cada componente de manera simultánea en procura de alcanzar un grado de estabilización del sistema que permita satisfacer las necesidades de la población y como consecuencia se pueda desarrollar cada vez menos control dando origen a un efecto diferente en la cultura de los habitantes en el territorio del

Estado.

Es decir, el concepto se relaciona directamente con el “Control Institucional del Territorio” ya que para el logro de este propósito debe involucrar toda la estructura del Estado y toda su capacidad para asegurar la estabilidad de la población dentro del territorio que lo conforma.

El Control Institucional del Territorio es la intervención integral del Estado sobre su territorio y la población que se encuentra en él, fundamentado en la autoridad que es inherente al gobierno que lo constituye. Esta intervención debe incluir toda la estructura del poder público y en los casos que sea necesario también podrán integrarse los recursos y medios privados. Este proceso de control y presencia debe hacerse de manera simultánea con la participación conjunta de las diferentes organizaciones que son garantes en representación del gobierno, de la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo de las comunidades. El Estado incluye al componente militar en esta acción más no le delega responsabilidades diferentes a las que le corresponden dentro de la autoridad y función que le ha sido otorgada constitucionalmente en procura del logro de los objetivos nacionales en materia de Defensa y Seguridad.

Lo que sí es importante considerar en este proceso de intervención son las capacidades de la Fuerza Pública que pueden ser empleadas para facilitar y respaldar la integración de los esfuerzos estatales ya que un aspecto importante en la aplicación del Control Institucional del Territorio será la adecuada coordinación de todos los componentes, no solo para su integración efectiva sino para poder evaluar y orientar su acción.

La estrategia del Control Institucional del Territorio orienta sus esfuerzos en el marco del modelo de intervención integral que organiza y coordina la acción interinstitucional de las agencias estatales en procura de controlar, estabilizar y consolidar, con el fin de generar a través del uso legítimo de la fuerza y de la política social, las condiciones de seguridad y bienestar que permitan el desarrollo del Estado.

Una aproximación al Control Territorial en Colombia

Al ubicar el estudio de investigación hasta ahora realizado en el tiempo presente, se puede distinguir que, pese a la continua conflictividad interna, no existe una desestructuración, desmembración o desintegración del Estado en sí, sino un espacio fragmentado del sistema territorial, bajo ausencia de una soberanía segmentada en la totalidad del territorio, por el carácter limitado de irradiación del poder estatal sobre las áreas periféricas más apartadas del centro.

Entre tanto, las dimensiones sociales y temporales se conjugan entre sí como determinantes de interacciones, o caso contrario, interferencias entre los elementos que conforman el territorio. Por lo que la dinámica activa del Control Institucional del Territorio deberá acompañar las manifestaciones de poder del Estado desde lo político, económico, social y militar; pues solo así, poco a poco se reducirá ese espacio de fragmentación territorial, haciendo más estrecho el radio de acción de los agentes desestabilizantes dentro de propia frontera.

Igualmente, la dimensión de tiempo resalta la violencia interna, como factor que relaciona la guerra estrechamente con la dimensión social. De manera que la guerra se convirtió desde su naturaleza misma, en elemento particular constitutivo de la identidad nacional, y formación del Estado en Colombia,

[...] nuestras guerras civiles produjeron mayor integración del territorio nacional, mayor relación entre los grupos de poder de las diversas regiones, subregiones y localidades; [...] no se trataba entonces de comunidades unificadas y homogéneas de ciudadanos, sino de comunidades escindidas de copartidarios, de una ciudadanía escindida por la pertenencia a los partidos tradicionales, de identidades fragmentadas y mutuamente excluyentes, construidas paulatinamente por medio de los conflictos armados [...]. González (2004, p. 45-46).

Tales manifestaciones de violencia interna siguieron su trascender hasta nuestros días, empleando diferentes formas de hacer la guerra, trasformando la relación espacio-geográfico, población y gobierno, a la vez que éstas variables sufren una profunda descompensación. Siempre un denominador que

aún no ha cambiado hasta nuestros tiempos es la marginación de la periferia. Actualmente la población y la sociedad en su conjunto juegan un papel preponderante para la solución de los conflictos armados.

Por lo tanto, son valederas todas las medidas del Estado dirigidas a garantizar la efectividad y legitimidad de la institucionalidad, especialmente las que favorezcan la credibilidad de la población para la seguridad del territorio. Un trabajo de la sociedad en su totalidad, los dirigentes, las Fuerzas Militares y todos los organismos estatales y no estatales. Con ello evitar el incremento de los factores de inestabilidad, materializando la esperanza de cerrar un ciclo histórico de violencia, desarrollando las potencialidades de un país rico en recursos, con transito al desarrollo.

El reto principal para el Estado, la sociedad civil y las Fuerzas Militares es reavivar esa interacción extensiva a todo el tejido sistemático que conforma el territorio, haciendo sostenible las políticas de construcción territorial y el modelo de desarrollo. De tal forma que el centro pueda imantar todos los elementos dependientes de él, con canales de conexión firmes, replicando la influencia de poder de la misma forma a todos los rincones del territorio.

Al reorientar la cultura política es necesario definir las acciones que permitirán aliviar la violencia interna, es importante estudiar los procesos de poblamiento, las causas desarrollo desigual de las regiones y sus relaciones diferenciadas del centro a la periferia. Pues bien, las causas estructurales del conflicto están estrechamente relacionados con el individuo.

Entre las prioridades del Estado Colombiano para la disminución de la violencia se encuentran la seguridad desde lo local y regional, trabajando articuladamente con las alcaldías, sociedad civil, sector privado, empresas, agricultores ganaderos, comerciantes y diferentes organizaciones.

No es conquistar el territorio, es consolidar sus propios espacios geográficos, buscando la integridad territorial, legitimando las instituciones a través de la aceptación del pueblo, cada vez que haya una apropiada satisfacción de necesidades y mantenimiento del orden público.

Ahora en el nuevo escenario, hablar del post-conflicto, es hablar de construcción de la paz, pues es el primer paso en el Control Institucional del Territorio. Este escenario muestra un futuro donde el proceso de paz, los acuerdos, así como las acciones dirigidas a la construcción de la misma, no son garantía de la emancipación de la violencia. Por lo que el elemento fundamental en la estructuración del tejido sistemático del Estado sobre el territorio capaz de garantizar la conectividad entre cada elemento que lo conforma es la seguridad.

Por tal razón, la seguridad como bien público constituye la base tanto para la creación y disfrute de otros bienes sociales, como para la existencia misma de sociedades democráticas. La producción de la seguridad, como lo reconocen Loader & Walker (2007), tiene espacios sociales que hacen de esta simultáneamente un producto y un favorecedor de nociones, valores y prácticas sociales que definen la naturaleza de comunidades con sentido ético de lo público, en las que haya confianza y solidaridad entre conocidos y extraños, garantías para el ejercicio de derechos y libertades, equidad y sentido de pertenencia; en otras palabras, comunidades satisfechas en un medio de un ambiente estable y duradero dentro del territorio que ocupan.

Los requerimientos para que la seguridad tenga en la práctica las condiciones necesarias para favorecer la promoción de la democracia y el desarrollo están por determinar.

En un país como Colombia, donde por diferentes causas no se ha logrado impedir la evolución permanente de múltiples violencias y de sus actores y la desprotección de las grandes mayorías ha contribuido a profundizar la desigualdad y donde se reciclan fallidas ‘soluciones’ al ritmo de los ciclos de la violencia, se necesita urgentemente lo que sugieren el reconocido criminólogo sudafricano Clifford Shearing y Jennifer Wood (2007), imaginar otra seguridad, otras prácticas de gobernanza y ponerlas en marcha. (Abello, p.12)

En efecto, la inseguridad eleva los índices de subdesarrollo, convirtiéndose en un riesgo a la construcción de la paz. Según Corredor (2015), el factor violencia en contra de la sociedad civil y el Estado alimenta el odio y el rencor, contribuye a la pérdida de apoyo social y económico, incrementando las

posibilidades de perder el espacio ganado para alcanzar la paz. Lo anterior deteriora el crecimiento económico, acrecienta los costos en seguridad, conlleva a la pérdida de mercados externos, así como obstaculiza el desarrollo de infraestructura crítica.

La reducción del factor violencia genera el ambiente propicio de esperanza para el desarrollo de proyectos productivos, la inversión y especialmente la reducción de la pobreza. Desde el punto de vista local se puede apreciar que, en cinco décadas de conflicto, existen municipios donde la persistencia de la violencia interna es constante e ininterrumpida, existiendo la sensación de inseguridad a pesar de la disminución del conflicto.

Sobre las áreas con mayores índices de inestabilidad, principalmente, debe volcarse el esfuerzo de las Fuerzas Militares. Pues, el marco de la seguridad es traducido a ambientes abiertos a la empresa privada, la inversión de capital, al emprendimiento a la proyección de los sectores económicos, políticos, sociales, ente otros, con capacidad de asumir riesgos en pro al progreso de la nación. Con ello mejorar la competitividad y el desarrollo.

Por lo tanto, la acción decisiva del Estado debe ser mayor en la geografía nacional y debe abarcar algunos factores de interés: Ofensiva sostenida contra los Grupos Armados Organizados (GAO), Delincuencia Común Organizada (DCO), todo tipo de nuevas disidencias, así como la lucha frontal contra el narcotráfico. Al tiempo, se requieren las acciones de estabilidad y apoyo a la autoridad civil en áreas consolidadas, que demuestren una creíble mejoría en términos de seguridad y avance en el desarrollo de proyectos productivos.

Para fortuna de las generaciones futuras esta es una lección aprendida y hoy de manera tangible existe la posibilidad real de reorientar el curso del destino de toda la nación. Ello no llega solo de la mano del gobierno actual, sino que integra el profundo deseo de todo el pueblo independientemente de su filiación política o creencias personales. De hecho, existen grandes amenazas, pero el reto será para todos, particularmente para el sistema completo que conforma el Estado colombiano, ya que deberá orientar todo su esfuerzo y control de manera integral e institucional sobre el territorio nacional. Pre-

viniendo la repetición de cualquier fenómeno social o negativo que nuevamente ponga en peligro la soberanía.

Indudablemente, en este proceso, la mejor comprensión de los fenómenos de inseguridad y de las limitaciones de las fórmulas aplicadas en el pasado para contenerlos, debe contribuir a identificar alternativas. Sin una comprensión detallada del papel de las coaliciones de los agentes armados con la población civil y con las comunidades en las que actúan rompecabezas de las guerras territoriales sería indescifrable.

Por cierto, la guerra en Colombia se forjó como un sistema de interacciones entre agentes armados, comunidades y medio ambiente que combina la actividad de los actores armados, las interacciones entre ellos y con la población civil, y su localización en el territorio. No se trata entonces de la lucha por un territorio específico, por una capital regional o por la capital misma.

Los actores del conflicto en Colombia replicaron, en escalas diversas y en todos los lugares, en forma simultánea, con diversos niveles de intensidad, con el objetivo estratégico de ganar y mantener el control sobre todos los territorios que les eran alcanzables. Más allá de los recursos contenidos en el territorio, la motivación no era el territorio en sí, sino el carácter estratégico de la lucha por el Control Territorial. Ello, impuso las relaciones orgánicas entre los actores armados, el espacio geográfico y las comunidades que viven en él.

Es decir, territorio y Control Territorial sólo crecerán juntos si el actor armado que intenta ejercer el control se convierte en un factor esencial para la supervivencia de las comunidades asociadas a esos territorios. Es importante resaltar que esta formulación crea un amplio rango de posibilidades y hace que las relaciones entre actividad de los agentes armados y Control Territorial no vayan en un solo sentido y no dependan en forma exclusiva de la capacidad militar de cada parte, como ocurrió la mayoría del tiempo en Colombia.

Es entonces en estos conceptos donde se identifican algunas de las falencias de las alternativas de Control Territorial planteadas en el pasado y en las cuales el peso principal de la acción estatal estuvo fundamentado en el ejerci-

cio de la presencia y el control militar, sin integrarlo a una estrategia de desarrollo y presencia de las demás instituciones del Estado.

No es menos evidente el hecho de que, en los últimos años esta estrategia fue formulada ya con aspectos importantes de integración estatal, los cuales, sin embargo, no fueron tan eficaces como se planteó, al no haber una real unión de los esfuerzos ni un mecanismo eficiente que permitiera verificar el cumplimiento de las tareas impuestas a cada uno.

El Estado colombiano tiene una ocasión única de romper con su legado histórico de conflicto. Si se consolida la paz, las posibilidades de progreso de Colombia en otras áreas se amplían. La ausencia de paz es tanto causa como consecuencia de la falta de crecimiento en otras dimensiones. Sobre el particular diferentes autores han venido coincidiendo en que una de esas dimensiones, que resulta clave para todo lo demás, es el Estado.

Besley y Persson (2011), enfatizan la importancia de un estado efectivo para el desarrollo, y afirman que todas las dimensiones de la efectividad y consolidación del Estado (autoridad, monopolio legítimo de la fuerza, sistemas tributarios, sistemas de justicia, democracia) se desarrollan de manera conjunta. Así mismo, propone una idea similar: “hay un déficit político alrededor del mundo, no de Estados, sino de Estados modernos que sean capaces, impersonales, bien organizados y autónomos. Muchos de los problemas de los países en desarrollo son subproductos de Estados débiles e inefectivos”. Fukuyama (2014, p. 38)

Por lo que, es necesario que Colombia rompa el círculo vicioso evidente de un Estado débil que frena el desarrollo económico y admite la presencia de la violencia política, y que, a su vez, es un impedimento para la construcción y desarrollo del territorio. Pero romper ese círculo vicioso significa romper con una larga tradición histórica colombiana. Las circunstancias del presente colocan al Estado en una posición excepcional para modificar esta situación. Pero lo que también está claro, es que esta solución debe ser integral para todos los componentes del Estado colombiano visto como un sistema. Garantizando que no habrá actores independientes a la conformación del mismo

y que todos estarán alineados de manera precisa y articulada con el gran propósito de la paz.

Consecuente con lo anterior, es importante resaltar el hecho de que existe en el escenario futuro una convergencia de factores criminales provenientes de diversos orígenes pero que se concentran básicamente en el caso colombiano en los Grupos Armados Organizados (GAO’s), los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO’s) y la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT’s).

Actualmente se han identificado la existencia de diferentes factores de inestabilidad de considerable incidencia el escenario futuro de Colombia y que se resumen en los siguientes:(Ver tabla 22).

Tabla 22: Factores de inestabilidad más relevantes

Factores internos	Incidencias de las FARC
	GAO-GDO
	Contrabando
	Extracción ilícita de yacimientos
	Manifestaciones violentas
	Narcotráfico
	Extorsión y secuestro
	Atentados infraestructura critica

	Afectaciones DDR
	SAP
	Despojo y abandono de tierras
Factores Externos	Tráfico de armas, municiones y explosivos
	Tráfico ilegal de migrantes
	Fronteras inestables
	Explotación ilegal de recursos

Fuente: Elaboración del autor. Compilaciones acuerdo al CREI 5, COTEF, FF.MM.

Todos estos factores favorecerán escenarios de inestabilidad que deberán ser neutralizados mediante un efectivo Control Institucional del Territorio. Por lo tanto, los retos más importantes para el Estado en este esfuerzo integral serán: La articulación Institucional, la focalización de los esfuerzos, la priorización de los mismos, la optimización de los recursos, la capacidad de lograr victorias tempranas y la lucha contra la corrupción. Todos ellos permitirán que la estrategia sea efectiva si se combinan con la aplicación de los conceptos de: Acción Unificada del Estado y de la Acción Integral de las Fuerzas Militares en el marco inicial del desarrollo de Operaciones de Estabilidad.

Indudablemente, el Control Institucional del Territorio apuesta a la integración de esfuerzos para el crecimiento de una sociedad justa, segura y equitativa, así como la constitución de un territorio al margen de nuevas amenazas. En sí el problema social más significativo en el interior del Estado colombiano hoy por hoy, se manifiesta en el tráfico de drogas ilícitas y la cri-

minalidad organizada; éstos fenómenos ejercen gran fuerza y capacidad de movilización para presionar al Estado, a la vez que se convierte en motor revolucionario de los GAO y GDO.

De forma sistémica el narcotráfico, por ejemplo, se relaciona con diferentes factores de inestabilidad, por lo que al combatirlo provoca el efecto ajedrez, un carácter secuencial en la reducción de los factores de inestabilidad. Por lo tanto, la lucha contra este flagelo deberá ser mayor, pues sería la respuesta ante un posible aumento de la violencia. Relacionando el papel que juega el Estado respecto al problema de narcotráfico en una época sin conflicto armado interno.

El narcotráfico define el negocio de las drogas ilícitas, desafortunadamente, este fenómeno ha consumado al país, como lo manifiesta Ortiz (2007), por las diferenciales características de la geografía nacional, cuya topografía ofrece fabulosas ventajas pese a la difícil proyección estatal y las precarias condiciones de la población rural, aunado a la presencia de delincuencia organizada y alzados en armas.

Especialmente desde 2006 se han fusionado grupos delincuenciales y Bandas Criminales dedicadas al Narcotráfico. Particularmente, algunos autores han logrado establecer que el narcotráfico es la variable con mayor incidencia en los altos índices de violencia y los problemas relacionados con el crecimiento económico del país. Querubin 2003 y Cárdenas 2007 citado por Villa E, plantean que el país ha sufrido una gran desaceleración económica toda vez que desde los años ochenta especialmente ha existido una incidencia negativa en el crecimiento del PIB. Confirmando a lo largo de sus escritos con cifras y estadísticas el efecto nocivo y pernicioso para la economía esta actividad ilícita.

Ante tales circunstancias, el narcotráfico ha amenazado por varios años el curso político, económico y social del país. Es el combustible de la mayoría de factores desestabilizantes en el país. Por ejemplo, siguiendo a García (2011, Pg. 37), desde hace más de cuatro décadas la inserción del narcotráfico fuera de las fronteras colombianas ha significado una clara relación con el

crimen trasnacional. Es precisamente por el narcotráfico y no por las FARC que la situación de seguridad no mejorará si no se ataca de raíz este flagelo.

Las Fuerzas Militares deben volcarse a la lucha contundente contra el narcotráfico si se quiere consolidar el objetivo de reducción de la violencia. De acuerdo con Retrepo 2016, existen muchas probabilidades de que el crecimiento de la economía cocalera se revierta a mediano plazo, por lo que una vez cerrados los acuerdos con las FARC las capacidades de la Fuerza Pública deben dirigirse contra la cadena del narcotráfico, pues estas acciones militares y policiales podrían reducir el área cultivada, más cuando las economías ilícitas pueden transferirse a distintos grupos criminales.

En cierta forma, el fenómeno de narcotráfico está directamente conectado a la criminalidad trasnacional, pues hace parte de su sistema económico. Prácticamente, las redes criminales en Colombia cruzan fronteras, muchos Estados en el ambiente externo poseen el usufructo de su beneficio económico. Funcionando así, como empresas bien estructuradas que se apoyan en la debilidad de la sociedad marginada y desigual.

La misma fragilidad en las fronteras, aunado a la incapacidad del Estado para consolidar su legitimidad -aún en áreas libres de violencia, pero con instituciones públicas permeadas por la corrupción-, así como la incredibilidad de algunos pobladores -quienes por la razón o la fuerza persisten en cambiar el orden-, funcionan como caldo de cultivo de este tipo de organizaciones.

En sí la violencia interna en Colombia, alimentada por economías ilegales relacionadas especialmente al comercio de drogas ilícitas, ha logrado alimentar estructuras complejas y organizadas del Crimen Trasnacional, desplegadas desde afuera hasta el interior del país y viceversa, amenazando a la vez la seguridad del país y la región.

Específicamente, la estrategia del Control Institucional del Territorio por parte del Estado colombiano implica la garantía de gobernabilidad a través de la Acción Unificada del Estado en todo el territorio y cuyo objetivo está orientado al logro de los siguientes factores que se consideran esenciales para

la estabilidad del país: Seguridad, Justicia, Bienestar Social, Desarrollo Económico, Infraestructura vial básica y el Fortalecimiento Institucional.

Particularmente, la Acción Unificada del Estado sincronizará, integrará y armonizará las actividades entre los diferentes sectores del gobierno (político, militar, policial, judicial, social y económico en los niveles nacional, regional, departamental y municipal), el sector privado, la sociedad civil organizada, la cooperación internacional, los organismos de control y formas de participación comunitaria, con el fin único de lograr la Unidad de Esfuerzo, conseguir metas comunes.

En el proceso es clave la dinámica de los siguientes elementos: Sincronización y coordinación, integración de capacidades, diagnóstico, solución y seguimiento, priorización de esfuerzos y recursos, control, cooperación, confianza y transparencia, desarrollo de una visión compartida y la articulación de esfuerzos con la Fuerza Pública. Con lo anterior se permitirá el desarrollo de acciones eficientes, acciones prioritarias y acciones necesarias que favorecerán un escenario donde exista la convergencia de altos niveles de vida urbana y rural.

Desde el campo de la seguridad los ejes sobre los cuales se desarrolla la Acción Unificada son:

- Fortalecimiento institucional: Fortalecimiento de la seguridad jurídica, Construcción de la memoria histórica y la dinamización de las comunicaciones estratégicas.
- Cooperación y desarrollo: Programas de desarrollo social y económico, misiones humanitarias, protección ambiental y cooperación internacional.
- Control Institucional del Territorio (CIT): Operaciones conjuntas, coordinadas e interinstitucionales.

Pese a la complejidad que tiene la construcción de la paz, éste proceso tendrá un efecto de suma importancia: deslegitimará la violencia y validará la democracia, generando la oportunidad ideal para la consolidación del Estado colombiano.

Por esta razón, la propuesta teórica de este proyecto contempla una estructura territorial que desarrolla a nivel regional los pilares nacionales y las estrategias transversales de política que se implementarán, pero que además reconoce para ello, la particularidad de cada territorio y población.

Dicha transición implica incorporar no solo una visión clara del Control Institucional del Territorio sino, especialmente, un marco para la identificación y definición de cursos de acción concretos para cerrar las brechas en seguridad y desarrollo existentes entre las regiones, los departamentos, sus subregiones y municipios, y el centro del país. Esta estructura exige, igualmente, un proceso de construcción participativo, a partir del diálogo entre la institucionalidad nacional y regional, convocando la participación de los actores sociales y políticos locales.

Por tal motivo, Inter-institucionalidad, Inter-agencialidad, Inter-organizacionalidad son componentes que deben navegar de la mano para integrar el Estado con el sector privado, la sociedad civil, y otras organizaciones tras el bien común de la población. En 2002, Cohen expuso que el éxito depende en su mayoría de la cooperación entre civiles y militares, especialmente gobernantes y expertos, por lo que el margen de maniobra del poder militar es ilimitado. En este marco las Fuerzas Militares adquieren un respaldo mayoritario y alta credibilidad, por lo tanto, han cimentado fuertes expresiones de apoyo por parte de la sociedad civil tanto en la guerra como en la paz.

En cuanto a la acción integral del Estado, en sí las relaciones cívico-militares serán el canal natural por el cual las Fuerzas Militares se integren a las actividades de las autoridades gubernamentales y la comunidad. Su direccionamiento apunta al bienestar de la población, al proceso de vinculación a actividades productivas de los exintegrantes de las FARC, una vez se dé la Desmovilización Desame y Reinserción (DDR), materializando la oferta estatal de la institución para contribuir a la construcción de paz.

Con respecto al segundo punto, si estos desmovilizados no ven un escenario adecuado a la vinculación de actividades productivas y de desarrollo de las regiones, posiblemente reincidan en la acción delincuencia. Para tal efec-

to, “[...] en un escenario pesimista, los desmovilizados y reinsertados al no encontrar suficientes oportunidades y motivaciones en las ciudades, se vincularían a bandas criminales (tal como sucedió con los paramilitares)” (Corredor 2015, Pg. 26). En este punto son claves las tareas de acción integral en las relaciones cívico-militares, precisamente para evitar la reincidencia de estos ex militantes a la vida criminal.

En efecto, las Fuerzas Militares están inmersas en la gran tarea de ser garantes en el desarrollo de oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la satisfacción de necesidades insatisfechas, el progreso, desarrollo de la economía, particularmente el mantenimiento del orden público. Ello contribuye al proceso de transformación, consolidación y reconstrucción a través del control de la institucionalidad estatal en el territorio.

Entre tanto, es necesario incrementar la coordinación institucional en todos los niveles de la estrategia y un fortalecimiento del sector institucional entre el sector defensa, líderes políticos y sociedad civil. Para la construcción de la paz cualquier acuerdo requiere la participación activa de las Fuerzas Militares [...] (Vargas 2002, Pg. 38). Por lo que el esquema de relaciones interagenciales es clave para el pos-conflicto.

Solo así, un modelo de Control Institucional del Territorio que fortalezca la paz podrá construirse con las regiones y desde las regiones. Consecuentemente, el enclave principal de la estrategia, es redireccionar los recursos y capacidades sobre los vacíos institucionales en el amplio espacio geográfico donde otros actores se han disputado el dominio del control, hasta regular la influencia en el entorno de relaciones sistemáticas que conforman el territorio.

Pues bien, el territorio es un sistema que resulta de un proceso de Construcción, administración, dominio y transformación. Por consiguiente, la configuración territorial responde a la funcionalidad del territorio como sistema, cuyas acciones relacionan los elementos que lo componen bajo el sentido de pertenencia; en otras palabras, es primero la territorialización y después el territorio.

Así, la territorialidad implica según Haesbaert (2007), dominio y apropiación, dominio desde lo estrictamente funcional y apropiación desde lo territorial significativo, como lo simbólico y cultural. Por lo tanto, la unidad territorial se consigue a partir del Control Institucional del Territorio, pues el control de las instituciones legítimas define la territorialidad y la territorialidad define al territorio a través del ejercicio del poder y las estrategias para lograrlo.

Particularmente, entender al territorio obedece a una dinámica de largo aliento, cuyos intereses por lo general conflictivos, determinan su trayectoria y estrategias de relación. Por lo que el entendimiento de su complejidad definirá las acciones que las instituciones estatales orientarán con el impacto que se requiere para su desarrollo.

Referencias Bibliográficas

- Abello, C. (2012). Control Territorial y Resistencias. Una lectura desde la Seguridad Humana. Primera Edición de 2012. Universidad de Antioquia. La Carreta editores. Recuperado el día 3 de abril de 2017 en: e:///C:/Users/hp/Downloads/OSHM_2012_Libro_Control_Territorial_y_Control_Territorial_y_Resistencias.pdf
- Álvarez, C. G. V & Madrigal, A. (2015). Las Fuerzas Militares y de Policía en el Postconflicto Armado: Frutos escenarios y Reforma. En I. Wilches Tinjacá y H. Guerrero Sierra. Perspectivas Multidimensionales de la Paz en Colombia. Bogotá: Ibáñez.
- Angarita, N. J. (enero, 2016). Colombia ha perdido el 54% de su territorio a través de la historia. En Revista Las 2 orillas. Recuperado el 20 de septiembre de 2016, de: <http://www.las2orillas.co/colombia-ha-perdido-54-territorio-traves-la-historia/>
- Ansuátegui, J. (2013). Razón y Voluntad en el Estado de Derecho. Madrid: España.
- Arancón, F. (2015). Teoría del Heartland: la conquista del mundo. Madrid: *El orden mundial en el Siglo XXI*. Recuperado el 06 de julio de 2016, de: <http://elordenmundial.com/geopolitica/teoria-heartland-conquista-del-mundo/>
- Arango E. M. (2000). Proyecto de modernización de la administración financiera del sector público: Evaluación estratégica sobre la política de convivencia y seguridad urbana y las limitaciones institucionales a nivel nacional y territorial para su implementación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación
- Arango, E. (2005). Prólogo. En, Rosales Ariza, G. (Cr) *Geopolítica y Geoestrategia*. Liderazgo y poder. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

- Arjona, A. (2008). “Grupos armados, comunidades y órdenes locales: interacciones complejas”. *“Hacia la Reconstrucción del País: Desarrollo, Política y Territorio en regiones afectadas por el conflicto armado”*. Bogotá. ODECOFI – CINEP.
- Arjona, A. (2010). “Social Order in Civil War”. New Heaven. Tesis doctoral. Yale University, Faculty of the Graduate School of Yale University in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy.
- Arnold, F & Osorio F. (1998). Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas. Recuperado el día 04 de abril de 2017 en: <https://revistas.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/26455/27748>
- Asamblea Nacional Constituyente y Constitución Política de 1991. Recuperado el día 26 de abril de 2016 de cmap.upb.edu.co/servlet/SBReadResourceServlet?rid=1144355635078...686
- Ayoob, M. (1995). *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. London. Boulder: Lynne Rienner Publisher.
- Bahamón, A. (1989). Colombia geografía y destino. Una visión geopolítica desde sus regiones. Vol. 19. Imprenta Fuerzas militares.
- Banco Mundial. (1993). Invertir en salud. Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Banco Mundial, Washington.
- Barragán, R. & Peres, J. (2007). El Armazón Estatal y sus Imaginarios. Del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Recuperado el 14 de abril de 2016, de http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/nacional/INDH2007/capitulos/Capitulo%202%20Informe%20Nacional%20Bolivia%202007.pdf
- Baumann, R. F. (1998). Perspectivas Históricas sobre la Guerra del Futuro. En *Military Review*. 3rd Quarter. Ed. Brasileira.

- Bazan, B. (1991). *Peoples, States and Fears: and Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Benedetti, A. (2009). Territorio, concepto clave de la geografía contemporánea. *Revista 12 Digital*. Recuperado el 16 de abril de 2016, de: <http://www.12ntes.com/wp-content/uploads/12ntes-digital-4.pdf>
- Benedetti, A. (2010). Territorio, concepto clave de la geografía contemporánea. Recuperado el 01 de abril de 2016, de: <https://miriampiendibene.files.wordpress.com/2010/04/territorio-concepto.pdf>
- Benítez, M. (2005). Declaración sobre seguridade em las Américas. *Rev. CIDOB D'AFERS INTERNACIONAL*. Barcelona Center For International affairs.
- Bertalanffy, L. V. (1976). *Teoría General de los Sistemas*. 1ra. Edición. Fondo de Cultura Económica. México.
- Besio, F. (2003). Estructuración Multidimensional y Compleja de la Seguridad Hemisférica. Recuperado el día 10 de junio dl 2016 de http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/0912-001_g.doc
- Besley T. & Persson T. (2011). *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Cluters*. Ebook. Princeton New Jersey, USA.
- Bevin, A. (1999). *A Guerra do Futuro*. Bibliex.
- Bonett, M. (2008). Seguridad Integral. En *Seguridades en Construcción en América Latina*. Tomo II. Bogotá.
- Boulding, K. (1954). "la teoría general de sistemas y la estructura científica" Artículo. Colorado.
- Bowden, M. (2001). *Falcão Negro Em Perigo*. Landscape Bundesakademie für Sicherheitspolitik (ed.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen.
- Burdeau, G. (1981). *Derecho Constitucional e Instituciones Públicas*. 15º edición. Nacional, España.

- Cabrera, J. (2011). Pensar é intervenir el territorio a través de la Teoría Actor - Red. Revista Athenea Digital. ENSAYOS-ISSN: 1578-8946. Recuperado el día 15 de junio de 2015, de: <http://controlterritorial.blogspot.com.co/2016/04/pensar-e-intervenir-el-territorio.html>
- Cadena, J. (2008). Política, estrategia y economía: herramientas para medir la eficiencia y eficacia de un Ejército. Revista De Relaciones Internacionales. Estrategia Y Seguridad. Bogotá (Colombia). Vol. 3. (No. 1), 145.
- Campuzano, V. F. (2007). De la Guerra Fría al Choque de Civilizaciones: nacionalismo y milenarismo en la obra de Samuel P. Huntington. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. México. Argumentos. Vol. 20. No. 54. Recuperado el día 15 de septiembre de 2016 de <http://www.redalyc.org/pdf/595/59505407.pdf>
- Cárdenas, L. (2014). La Construcción de la paz en Colombia: desafíos desde la escuela de cultura del PAU de Barcelona y la ONU. Recuperado el día 10 de junio de 2016 <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11524/1/ENSAYO%20DE%20GRADO.pdf>
- Carré de Malberg, R. (1922). Teoría General del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castaño, J. O. (2002). En El Escenario Postconflicto: ¿Cuál podría ser el empleo de las FFMM? Escuela Superior de Guerra. Geopolítica.
- Castillo, M. & Salazar, B. (2006). Compitiendo por territorios: geografía, redes y guerra irregular. Universidad autónoma de Colombia. Bogotá. Recuperado el día 26 de junio de 2016 de <http://www.fuac.edu.co/revista/V5N1MAR2006/2%20-%20COMPITIENDO.pdf>
- Chaparro, A. & Galindo H. (2009). *Génesis y transformaciones del Estado Nación en Colombia*. Una mirada topológica a los estudios sociales

desde la filosofía política. Bogotá: Colegio mayor del Rosario. Recuperado el 04 de mayo de 2016, de https://books.google.com.co/books?id=C_nL4LPhemcC&pg=PA5&source=gbs_selected_pages&cad=3#v=onepage&q&f=false

Chardon, A. & González, J. (2002). Programa de Información e Indicadores de Gestión de Riesgos. Amenaza, Vulnerabilidad, Riesgo, Desastre, Mitigación, Prevención. Manizales, Caldas.

Clausewitz, C. (1979). Da Guerra, Martins Fontes

Clifford, S. & Wood, J. (2007). Imagining Security. Universidad de Pensilvania.

Clutterbuck, R. (1980). Guerrilheiros e Terroristas, Bibliex.

CODEX (1966). A Segunda Guerra Mundial. Nr 21 – “O Japão Ataca Pearl Harbor”, Codex.

Cohen, E. (2002). A supreme command. Soldiers, statesmen and leadership in wartime. New York: Simon & Schuster

Collier P., Hoefler, A., & Soderbom, M. (2008). Post- Conflict risk. En: Journal of Peace Research. 45 (4). pp. 461-478.

Comando General de las Fuerzas Militares. Jefatura de Planeación y Transformación. Guía de planeamiento estratégico 2012 - 2014. Bogotá.

Congreso de la República. Colombia. (2011). Ley 1454 por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Recuperada el 28 de julio de 2016, de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145428062011.pdf>

Constitución de la República de Colombia sancionada por el Congreso Constituyente. (1830). Editorial: Bogotá. Recuperado el día 26 de mayo del 2016 de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-de-la->

republica-de-colombia-sancionada-por-el-congreso-constituyente-del-ano-de-1830

Constitución de la República de Nueva Granada 1° de 1853. Recuperada el día 26 de mayo de 2016 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13696>

Constitución Política de Colombia. (1991). Art. 339. Bogotá.

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 2 y artículo 339. Bogotá.

Constitución Política de Cúcuta. (1821). Recuperada el día 26 de agosto del 2016 de http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-16/html/0260ce5e-82b2-11df-acc7-002185ce6064_1.html

Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia 1° de 1863. Recuperada el día 25 de abril del 2016 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13698>

Constitución Política del Estado de Nueva Granada 1° de 1832. Recuperada el día 26 de abril del 2016 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13694>

Corporación Observatorio para la Paz. (2009). Guerras Inútiles: una historia de las FARC. Edición Ilustrated. Intermedio Editores.

Corredor, S. L. (Junio de 2015). Tres hipótesis sobre el post-conflicto y el papel de la Seguridad Privada en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada.

CREI. (2016). Comité de Renovación Estratégica e Innovación.

Creveld, M. (1991). *La transformación de la guerra*. Free Press, Nueva York. Traducción del Cnl Carlos Pissolito, Bs As, 2007.

Creveld, M. (1991). *El Rostro Cambiante De la Guerra*. Del Marne a Irak. Ballatine books, New york.

Cuervo, J. (2007). Las Políticas Públicas: entre los modelos teóricos y la practica gubernamental: Una revisión a los presupuestos teóricos de

las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana. En J.F. Jolly, A.N. Roth, C. Salazar, C. Tournier, & G. J. Vélez, *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 348). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia

- Dallari, D. de A. (2013). *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Saraiva.
- Das, V. & Poole, D. (2008, junio). El Estado y sus márgenes. *Etnografías comparadas*. Revista Académica de Relaciones Internacionales. Núm. 8. Santafé. Nuevo México. Recuperado el 14 de abril de 2016, de:
<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/112.html>
- De Araujo, O. (1965). *Guerra Revolucionaria*. Portugués. Editorial: Biblioteca de Ejército.
- De Oliveira, R. C. J. (2010). *As Operações Militares na Era da Informação e da Comunicação*. Recuperado el día 6 de agosto de 2016 de
<http://www.academiamilitar.pt/proelium-n.o-2.html>
- Deleuze, G. & Guattari F. (1973). *El Anti Edipo. Capitalismo y Esquizofrenia*. Ediciones Paidós Ibérica S.A. Barcelona, Buenos Aires, México.
- Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones. 1994 – 1998. El Salto Social. Gobierno Ernesto Samper.
- Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Cambio para construir la paz. 1998- 2002. Gobierno de Andrés Pastrana.
- Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un Estado Comunitario. 2002- 2006. Gobierno de Álvaro Uribe Vélez.
- Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para todos. 2010- 2014. Gobierno de Juan Manuel Santos.
- Departamento Nacional de Planeación. Guía de Planeamiento Estratégico. Todos por un nuevo país. 2014 – 2018.

- Derwich, k. (2015). El Concepto de Estado disfuncional y la inteligencia estratégica. En: Román, Roberto (Coord.), *Inteligencia estratégica Latinoamericana*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de Argentina. Recuperado el 30 de junio de 2016, de: <http://www.casade.org/BibliotecaCasade/libro-inteligencia-web.pdf>
- Dojas, A. E. (2012). Amenazas, Respuestas y Régimen Político. Entre la legítima defensa y la intervención preventiva. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Recuperado el 10 de julio de 2016, de: https://books.google.com.co/books?id=PI08DAAAQBAJ&pg=PT140&lpg=PT140&dq=Tuc%C3%ADdides+y+la+amenaza&source=bl&ots=A2UN8rxWeB&sig=HtB417PbpFR_zMp5zdnIUwXZcLE&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiT-M_AvezNAhXQuB4KHTlACPkQ6AEINzAD#v=onepage&q=Tuc%C3%ADdides%20y%20la%20amenaza&f=false
- Dunlap, J. Ch. (2006). Pensamiento Neo-estrategico: Principios de la Guerra Modernizados para el Siglo XXI.
- Dupuy, G. (1991). L'Urbanisme des Réseaux. Théories et méthodes. París: Armand Colin.
- Easton, D. (1965). A framework for political analysis, Engle-wood Cliffs. New Jersey, Prentice Hall.
- Easton, D. (1953). The Political System. Chicago, 1953.
- Echandía, C. C. (2000). El conflicto Armado Colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos. La crisis Colombiana: causas y repercusiones externas e internas. Revista Colombia Internacional. Bogotá: Universidad de las Andes. Recuperado el 30 de abril de 2016, de: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/374/view.php>
- Ejército Nacional de Colombia. (2014). Plan de Capacidades 2030. Bogotá: MDN. Jefatura de Planeación y Transformación.
- ell H. B. H. (1966). Estrategía, Bibliex.

- Engels, Federico (s.f.). *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. Editorial Progreso, Moscú
- Erazo, D. (2012). El papel social del militar en el post-conflicto. Tesis de grado. Visto el 02 de diciembre, de 2017 a las 13:43 en <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6749/1/ErasoAgudeloDavidCamilo2012.pdf>
- Escobar, S. (1997). Incidencia de la violencia en la zona rural (1990-1994)". Informes de Paz. Publicación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Bogotá. No. 6.
- Ferro, J. & Uribe G. (2002). El Orden de la guerra. Las FARC-EP entre la organización y la política. Centro editorial Javeriano. Primera edición. CEJA. Bogotá. Recuperado el día 23 de mayo del 2016 de: <http://fcubides.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/resenhaordenenguerra.pdf>
- Fevre, Lucien. (1999). Combates por la historia; Esplugas de Llobregat (1970). p. 65.
- Fisas, V. (noviembre, 2010) . El proceso de paz en Colombia. Quaderns de construcció de Pau. Escola de cultura de Pau. No. 17.
- Flórez, A. (2012). La doctrina conjunta en Colombia, análisis de la Fuerza de Tarea Omega. Recuperado el día 15 de abril de 2017 en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/7724/1/699243.2012.pdf>
- Franceschi, G. (2015). Evolución de las nuevas amenazas a la seguridad nacional.
- Friedrich, V. D. H. (1990). A Guerra Irregular Moderna em Políticas de Defesa e Como Fenômeno Militar, Bibliex.
- Fukuyama, F. (2014). Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Fuller, J. F. C. (1966). La Conducta de la Guerra, Bibliex.

- Galula, D. (1964). *La guerra de contrainsurgencia*. New york. Frederick Praeger, editor. Biblioteca del congreso No. 64-13387.
- García, A. C. & Madrigal, A. (2015). Las Fuerzas Militares y de Policía en el Postconflicto Armado: Futuros Escenarios y Reformas. *Perspectivas Multidimensionales De La Paz en Colombia*. Editorial Ibañez.
- García, D. (Noviembre, 2009). Colombia: conflicto Armado, procesos de negociación y retos para la paz. Irenees.net. Sitio web de recursos para la paz. Recuperado el día 7 de agosto de 2016 de http://www.irenees.net/bdf_fiche-conference-26_es.html
- García, P. J. (2005). Conflictos Territoriales y Luchas Fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX. *Revista de historia*. Norba. Vol. 18. Universidad de extremadura.
- García, R. (2011). *Las Nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia*. Primera edición
- General de Brigada Linares, H. (s.f.). *Las Nuevas Amenazas a la Seguridad Nacional*.
- Giuliani, J.D. (2007). *L'Etat nation dans la globalisation au XXI eme siecle*. Paris: Foundation Robert Schumann. Recuperado el 01 de mayo de 2016, de <http://www.jd-giuliani.eu>
- Gómez, C. (abril – junio, 2003). El pos conflicto en Colombia: desafío para la psiquiatría. *Revista Colombiana de Psiquiatría*. Vol. 32. No. 2. Bogotá
- Gómez, M. (2011). Virgilio Barco. *El Tiempo*. Recuperado el día 8 de junio de 2016 de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4757048>
- Gonçalves, P. (2001). *Geografías, Movimientos, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. Ciudad de México: Siglo XXI Ed.
- González, F. (2004). A propósito de “Las palabras de la guerra”: los comienzos conflictivos de la construcción del Estado nación y las gue-

- rras civiles de la primera mitad del siglo XIX. Estudios Políticos No. 25. Medellín, julio-diciembre 2004 Estudios Políticos No. 25. Medellín, julio a Diciembre.
- González, F. (mayo-agosto,2002). Colombia entre la Guerra y la Paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana. Revista Venez. de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 8 No. 2.
- González, F. y Otero S. (2010). “*La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*”. Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, CINEP, IRG, 2010.
- Haesbaert, R. (2007). Identidades territoriais: entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou: do hibridismo cultural à essencialização das identi-dades). En Rogério Haebaert, Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro: ACCES Editora.
- Helmsing, A. H. (1990). Cambio económico y desarrollo regional. CIDER, Bogotá: UNIANDES
- Hernández B. & Martínez P. (2015). El Ordenamiento Territorial en Colombia a partir de la Ley 1454 de 2011. Una Aproximación Jurídica e histórica al proceso Legislativo. Trabajo de Grado. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá. Colombia. Recuperado el día 28 de abril de 2016 de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6487/1/El%20ordenamiento%20territorial%20en%20Colombia%20a%20partir%20de%20la%20Ley%201454%20de%202011.%20Una%20aproximacion%20Jur%C3%ADdica%20e%20Hist%C3%B3rica%20al%20Proceso%20Legislativo.pdf>
- Hungtingtón, S. P. (1996). El choque de civilizaciones y la Reconfiguración del orden Mundial. Buenos Aires. Paidós.

- Huntington, S. P. (1998). *O Choque de Civilizações*, Bibliex.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2007). Recuperado el día 26 de agosto del 2016 de www.igac.gov.co:8080/igac_web/contenidos/plantilla. Consulta noviembre de 2007
- Jara, C. (2009). Reflexiones sobre la teoría de los campos morfológicos y el desarrollo rural sostenible. CIDESUMSA. Desarrollo territorial y desarrollo rural: enfoque de desarrollo territorial y desarrollo rural. Bolivia plural editores.
- Jaramillo, I. (1994). El futuro de la salud en Colombia. Política social, mercado y descentralización. Fundación Friedrich Ebert de Colombia FESCOL / Fundación Corona / Fundación para la Educación Superior FES / Fundación Restrepo Barco FRB, Bogotá.
- Jefatura de Planeación y Transformación. (2015). Actualización de los escenarios prospectivos al 2030 para el Sector Defensa. Ejército Nacional. Bogotá: JEPLA. CRE-i. (2011).
- Jellinek, G. (1954). *Teoría General del Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros.
- Jiménez, W. G. (2010). Ordenamiento Territorial: problema bicentenario. *Revista Dialogos de Saberes*. 77. Universidad Libre y ESAP
- Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad y políticas públicas*. Santiago: Chile. LOM Ediciones.
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras. Violencia Organizada en la era global*. Barcelona Tuquets Editores.
- Kalyvas S, Shapiro, I. & Masoud T. (2008). *Orden, conflicto y violencia*. Cambridge University Press.
- Kalyvas S. (2006). *The Logic of violence in civil war*. New York: Cambridge University Press. Recuperado el día 23 de junio del 2016 de <http://stathis.research.yale.edu/documents/Perspectives.pdf>

- Krulac, C. C. (January, 1999). The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War, Marines Magazin,. Recuperado el 06 de enero de 2015, de:
<www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm>.
- La Rotta, J. (1996). Las finanzas de la Subversión Colombiana: una forma de explotar la nación. Bogotá. Alianza Editorial Colombiana.
- Las Dos Alianzas Militares: la OTAN y el Pacto de Varsovia. (sf). Recuperado el día 9 de junio de 2016 de <http://perseo.sabuco.com/historia/OTAN%20y%20Pacto%20de%20Varsovia.pdf>
- Liddell H. (1966). *Estrategia: la aproximación indirecta*. Vol. 719. Biblioteca del Oficial. Edición Reprint. Circulo Militar. Bibliex
- Liang, Q. y Wang X. (1999). Unrestricted Warfare. Beijing. People's Liberation Army Literature and Arts Publishing House.
- Llanos-H. L. (2010, septiembre -diciembre). El concepto de territorio en la investigación y en las ciencias sociales. *Revista Agricultura, sociedad y desarrollo*. Vol. 7. Num. 3. México: Universidad Autónoma de Chapingo. Recuperado el 10 de abril de 2015, de: <http://controlterritorial.blogspot.com.co/2016/04/el-concepto-de-territorio-y-la.html>
- Loader, I. & Walker N. (2007). *Civilizing Security*, Cambridge University Press, 2007.
- Londoño, B. R. (2011). Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984). Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Historia. Universidad Nacional.
- López F. Laura. (Diciembre, 2011). Efectos de la política de seguridad sobre el crecimiento económico en Colombia 1990-2006. En: *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*. Volumen XLI, n. 2, pp. 25-85. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 10 de septiembre de 2016, de: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp->

content/uploads/2012/08/C.-E.-Diciembre-2011-Efectos-de-la-pol%C3%ADtica-de-seguridad-sobre-el-crecimiento-pp.-25-85.pdf

Luhmann, N. (1991). *Sistemas sociales*. México D.F.: Iberoamericana, Alianza Editorial.

Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. México D.F.: Herder

Mack, A. (1974). *The concept of power and its use explaining asymmetric conflict*. Londres: Richardson Institute for conflict and peace research. Recuperado el 13 de marzo de 2016 de: https://books.google.com.co/books?id=4PhvBAAAQBAJ&pg=PA29&lpg=PA29&dq=The+concept+of+power+and++its+use+explaining+asymmetric+conflict,++Andrew+Mack&source=bl&ots=3S_ehyruNk&sig=vhYwnv_9DrOgF8Jsjdecd8HZOo8&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjTr7eRkM7NAhXCmR4KHb5sBkoQ6AEITDAG#v=onepage&q=The%20concept%20of%20power%20and%20%20its%20use%20explaining%20asymmetric%20conflict%2C%20%20Andrew%20Mack&f=false

Malinowski, B. (1986). *Crimen y Costumbre en la sociedad salvaje*. Barcelona: Editorial Planeta.

Manifiesto Democrático – 100 puntos Alvaro Uribe Velez. (s.f.) Recuperado el día 28 de junio del 2016 de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf

Manrique P. & González A. (2014). *Seguridad, Defensa y Educación Básica en Colombia: una aproximación al gobierno de Andrés Pastrana*. Universidad del Norte, Colombia.

Marighella, C. (1969). *Manual do Guerrilheiro Urbano*. Mimeo.

Martínez G. A. (abril de 2010). *Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada*. Revista Credencial Historia. N 244. Bogotá: Banco de la República. Recuperado el 31 de septiembre de 2016, de:

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/abril2010/confederacion.htm>

- Martínez, P. (2014). *El poder de la Estrategia para la seguridad del Estado*. Editorial Ave Viajera S.A.S. Bogotá.
- Maruyama, M. (1968). "The Second Cybernetics: Deviation-Amplifying Mutual Causal Processes". En Buckley, W (ed). *Modern Systems Research for the Behavioral Scienciest*, Chicago: Aldine.
- Más de dos tercios de colombianos apoyan el proceso de paz con las FARC. (2013). Prensalibre. Un periodismo independiente, honrado y digno. Recuperado el día 15 de agosto del 2016 de http://www.prensalibre.com/internacional/Colombia-conflictos-guerrilla-pazFARC-elecciones-sondeo_0_1056494401.html
- Mascareño, A. & Buscher, C. (2011). *Sicología del territorio*. Revista Líder. Vol. 18. Visto el 10 de febrero de 2017 en: [http://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/18/\[LIDERVol18A%C3%B1o13-2011-ISSN-0717-0165\]2.SociologiadelTerritorio.pdf](http://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/18/[LIDERVol18A%C3%B1o13-2011-ISSN-0717-0165]2.SociologiadelTerritorio.pdf)
- Mc Neilly, M. (2003). *Sun Tzu Y el Arte De la Guerra Moderna*. Record.
- Mejia, A. (2015). *El alcance del discurso chino en derechos humanos para el manejo de la situación de Myanmar. 1990-2011*. Monografía de grado Presentada como requisito para optar por el título de Internacionalista en la facultad Relaciones Internacionales. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Méndez, C. A. (2013). *Desarme, Desmovilización y Reintegración. DDR: una introducción para Colombia*. Cuaderno de Análisis N° 01/13. Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado el 28 de abril de 2016, de: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13498/2/Cuaderno%20An%C3%A1lisis%20DDR.pdf>

- Merke, F. (2015, octubre). China, EUA y la trampa de Tucídides. En *La Nación*. Recuperado el 30 de junio de 2016, de: <http://www.lanacion.com.ar/1832991-china-eeuu-y-la-trampa-de-tucidides>
- Metodología para la implementación del Modelo Integrado Planeación y Gestión. Guía del PMBOK. Fundamentos para la Dirección de Proyectos. Quinta Edición.
- Migdal, J. S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Defensa. Ejército Nacional. (2015). Plan Estratégico de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018. Recuperado el 18 de junio de 2016, de: <http://controlterritorial.blogspot.com.co/2016/07/ejercito-nacional-plan-estrategico-2015.html>
- Mir, Luís. (1994). *A Revolução Impossível*, Best Seller.
- Montañez G. G. & Delgado M. O. (1 998). Espacio, Territorio y región. Cuadernos de Geografía. Vol. VII. No. 1 -2. Bogotá. Universidad Nacional. Recuperado el 09 de mayo de 2016, de: http://acoge2000.homestead.com/files/Montanez_y_Delgado._1998.pdf
- Navarro, P. (2002). La socialidad humana como anomalía evolutiva. *Papers*. Universidad de Oviedo. Recuperado 05 de mayo de 2016, de: <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n68/02102862n68p65.pdf>
- O'Neill, B. (1990). *Insurgency & Terrorism: Inside Modern Revolutionary Warfare* (Washington, DC: Brassey's US, 1990), 1.
- OEA (2003). Declaración sobre seguridad de las Américas. Ciudad de México: Conferencia especial sobre seguridad. Recuperado el 10 de julio de 2016, de: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

- Oficina de Planeación. (2003). Plan Corazón Verde: Estrategias Operativas De La Policía Nacional. Publicación de la Policía Nacional de Colombia Dirección General
- Oliveira, R. C. (2010).
- Ortiz, C. (mayo, 2007). La crisis perpetua. Observador Regional Cidse No.1. Universidad del Valle. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas.
- Ospina O. C. (2006). "Perspectivas de la "Guerra Prolongada de Colombia". pp. 1-8. Documento Electrónico
- Ospina, O. C. (2011). El centro de la gravedad y la insurgencia tradicional. Edición 217. Vol. 26. Fuerzas Armadas. Publicación militar especializada de la escuela de guerra de Colombia.
- Palacios D. A. (2006). Amenazas tradicionales y no tradicionales. Recuperado el 20 de junio de 2016, de: <http://www.planteamientosperu.com/2006/10/amenazas-tradicionales-y-no.html>
- Parsons, J. (1997). *La colonización antioqueña en el Occidente de Colombia*. El Áncora editores.
- Pataquiva G. G. (2009). Las FARC, su origen y evolución. UNISCI Discussion Papers. (No.19), 154-185. Recuperado el día 7 de enero del 2007 de <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0909130154A/27502>
- Patiño, C. (2005). *El origen de poder en occidente. Estado Guerra y orden internacional*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Patiño, C. (2012). *Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810-2010*, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 2012.
- Pécault, D. (2003). *Midiendo Fuerzas, Balance del primer año del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*: Bogotá Editorial Planeta.

- Pécault, D. (2015). Un conflicto Armado al servicio del Statuo Quo social y político. Universidad del Valle. Cali.
- Pedraza, J. (2010). Gobernabilidad municipal en medio del conflicto armado en Colombia. Seguridad conflicto y gobernabilidad local. (No. 12). Opera.
- Pérez M. (2004). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural*. No. 51. Recuperado el 10 de mayo de 2016, de: http://www.javeriana.edu.co/ier/recursos_user/documentos/revista51/61_90.pdf
- Philip A. (1988). Notes on the difficulties of studying the state. *Journal of Historical Sociology*, I, pp. 58-89, reproducido en Aradhana Sharma y Akhil Gupta (eds.), *The Anthropology of the State: A Reader*, Londres, Blackwell, 2005.
- Pinheiro, Á DE S. (s.f). Os Dilemas do Exército Mais Poderoso do Planeta. Recuperado el 03 de enero de 2010, de: <http://www.eceme.ensino.eb.br/portallee>
- Pinheiro, Á. De S. (s.f.). Crises e Conflitos no Século XXI: A Evolução das Forças de Operações Especiais. No prelo.
- Pizarro, E. (2006). *Nuestra guerra, sin nombre, transformaciones del conflicto en Colombia*. ¿Las FARC EP repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión? Colombia Editorial norma EIPRI.
- Pizarro, L. G. (2006). Una Lectura y Pluralista de la Historia. Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas.
- Plan Estratégico de Defensa y Seguridad para la Nueva Granada. 2015-2018.
- PNCRT, 2014. Lineamientos de la política de Consolidación y Reconstrucción Territorial. Bogotá, comité directivo. Enero 1 de 2014. Visto el día 08 de enero de 2014 en: <http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planea->

cion/POLITICA_NACIONAL_DE_CONSOLIDACION_Y_RECONSTRUCCION_TERRITORIAL_PNCRT.pdf

PND. Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006). Hacia un Estado Comunitario. Imprenta Nacional del Estado.

PNR. (1982). Plan Nacional de Rehabilitación; un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza.

Política de defensa y seguridad para la nueva Colombia 2015-2018

Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012).

Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Fortalecemos la seguridad para dar el salto definitivo hacia la prosperidad. Ministerio de defensa Nacional, recuperado el día 23 de agosto de 2016 de http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/COL/POL_INT_SEG_DEF.pdf

Prieto G. J. & Luengas P. E. (s.f.). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, como instrumento para la integración del ordenamiento territorial y ambiental. Recuperado el 13 de julio de 2016, de: http://www.umng.edu.co/documents/10162/745281/V3N2_24.pdf

Raffestin, C. (2011). Por una geografía del poder. Michoacan: México. Recuperado el 07 de abril de 2016, de: <https://es.scribd.com/doc/140332368/Libro-Por-una-geografia-del-poder-Raffestein>

Ramírez Q. C. (2012). El conflicto Colombiano: Génesis de decisiones políticas de Colón a Juan Manuel Santos. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Ramonet L. de la C. (2016). Seguridad nacional, amenazas y respuestas – Sinopsis - Guerras Del Siglo XXI - Nuevos Miedos Nuevas Amenazas.

Ramonet, I. (2016). Guerras Del Siglo XXI. Mandadori, Barcelona.

- Ramos, J.A. (s.f.). La historia de la nación latinoamericana. Recuperado el 10 de junio de 2016, de: <http://jorgeabelardoramos.com/libros/51/Jorge%20Abelardo%20Ramos%20-%20Historia%20de%20la%20Nacion%20Latinoamericana.pdf>
- Rangel, A. (1998). *Colombia: Guerra en el Fin del Siglo*. Bogotá, Colombia.
- Rangel, A. (1999). Las FARC-EP: Una mirada actual. Reconocer la guerra para construir la paz. En Malcom Deas y María Victoria Llorente (Compiladores). Bogotá CEREC Ediciones UNIDADES, editorial Norma.
- Real Academia Española. (s.f.). Ecured. Conocimiento con todo y para todos. Recuperado el 10 de junio de 2015 en <https://www.ecured.cu/Inform%C3%A1tica>
- Restrepo, D. (2002). *Luchas por el Control Territorial en Colombia*. Vol. 3. No. 12. El Colegio Mexiquense. Toluca México.
- Restrepo, J. (2016). El des-escalonamiento del conflicto y aumento de los cultivos de coca. Razón Pública 1 de Agosto. Recuperado el día 4 de noviembre de 2016 de <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9621-el-des-escalamiento-del-conflicto-y-el-aumento-de-los-cultivos-de-coca.html>
- Revista Euracia. (2013). El crimen Organizado Transnacional en América Latina. Hacia Una Nueva Forma de Guerra. Rev. del estudio geopolítico.
- Rivas, G. Á. (s.f.). Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Recuperado el 01 de septiembre, de: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>
- Roa S. H. (1984). *La Teoría Política Sistémica*. Una aproximación. ESAP.

Bogotá.

- Rodríguez, J. (2012). “Análisis de los alcances del Control Territorial por parte de las Fuerzas Militares en la implementación de la política de defensa y seguridad democrática, como fortalecimiento del Estado. Primer período del gobierno Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)” Recuperado el día 31 de diciembre de 2016 en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3173/80755417-2012.pdf?sequence=6>
- Rodríguez, P. (2012). Giro a la izquierda en Latinoamérica favorece diálogo de paz en Colombia. *La Red 21 MUNDO*. Recuperado el día 28 de diciembre del 2016 en: <http://www.lr21.com.uy/mundo/1059011-giro-a-la-izquierda-en-latinoamerica-favorece-dialogo-de-paz-en-colombia>
- Rodríguez, T. (2012). Análisis de los alcances del Control Territorial por parte de las Fuerzas Militares en la implementación de la política de defensa y seguridad democrática, como fortalecimiento del Estado. Primer período del gobierno Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). Monografía de Grado. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Bogotá, Colombia. Recuperado el día 10 de junio del 2016 de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3173/80755417-2012.pdf?sequence=6>
- Rodríguez, W. F. (2015). Prospectiva de la seguridad en un eventual pos conflicto. Universidad Militar. Bogotá. Recuperado el día 26 de agosto de 2016 de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6740/1/PROSPECTIVA%20DE%20LA%20SEGURIDAD%20COLOMBIANA%20EN%20UN%20EVENTUAL%20ACUERDO%20DE%20PAZ.pdf>
- Roth, D. André-Noël. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Sacks, R. (1986). *Human territoriality. Its theory and history*. Cambrige: Inglaterra.
- Sánchez, A. (2015). *El Quinto Elemento. Espionaje, Ciberguerra y terrorismo. Una Amenaza real e inminente*. Editorial Deusto.
- Sánchez, F. y Chacón M. (2005). *Conflicto, Estado y descentralización del progreso social a la disputa armada por el control local. 1974 / 2002*. Centro de Estudios sobre Desarrollo económico. Universidad de los Andes. Edición electrónica.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Colección “Textos de Geografía”. Barcelona: Oikos Tau. 1er edición. Libro en línea. Recuperado el día 3 de abril de 2017 en: http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/mcheca/teoria_geografica/L ECTURA_34.pdf
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona, editorial Ariel.
- Santos, M. (2009). Geografía, sociedad y espacio. *Revista Gestión y Ambiente*. Vol. 12 No.1 P.p. 149-156. Recuperado el 14 de mayo de 2016, de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/18405/1/14215-42274-1-PB.pdf>
- Saravia, G. (2011). *Tomas Hobbes y la filosofía contemporánea: Carl Schmitt, Leo Strauss, Norberto Bobbio*. Editorial: S.L. – DYKINSON. España
- Saumeth, E. (2004). *Análisis de las políticas de defensa y Seguridad*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Schröder B. (1999). Discurso ante la Conferencia de Múnich de Política de Seguridad, citado en: Frank, Hans: *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*
- Serje, M. (diciembre, 2006). Geopolítica de la Ocupación Territorial de la Nación en Colombia. *Gestión y Ambiente*. Portal de revistas UNAL. Volumen 9. (No.3).

- Serna, A & Gómez, D. (2009). Catedra democracia y ciudadanía. *Conflicto y región en Colombia*. Editorial Universidad distrital Francisco José de Caldas. Primera edición. Bogotá, Colombia.
- Serrano, C. (2010). Política de desarrollo territorial en Chile. Rimisp/centro latinoamericano de desarrollo rural. Recuperado el día 5 de mayo de 2016 de http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Descentralizacion/Politicas_de_desarrollo_territorial_en_Chile.pdf
- Sharma, A. & Gupta, A. (2006). *Antropología do Estado*. Londres: Blackwell Publishing.
- Shubert, F. N. e Kraus T. L. (1988). *Tempestade do Deserto*, Bibliex.
- Siergert, C. E. (2013). Ciberespacio. El Quinto Dominio de la Guerra. XIII Jornada Internacional de Seguridad Informatica. Recuperado el día 30 de junio de 2016 de http://52.0.140.184/typo43/fileadmin/Base_de_Conocimiento/XIII_JornadaSeguridad/CIBERESPACIOElQuintoDominiodelaGuerra.pdf
- Skocpol, T. (1995). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. Recuperado el día 8 de enero del 2017 de: http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/509418/mod_resource/content/1/El%20Estado%20regresa%20al%20primer%20plano%20%28Skocpol%29.pdf
- Smith, R. (2005). *La utilidad de la fuerza*. El arte de la guerra en el mundo moderno. Editorial Allen Lane. Londres.
- Sosa, M (2012). ¿Cómo entender el territorio? Edición, 2012. Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar.
- Soto, S. J. (s.f.). En torno a las amenazas: Una aclaración conceptual. ANEPE- Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado el día 25 de agosto del 2016

de <https://www.anepe.cl/en-torno-a-las-amenazas-una-aclaracion-conceptual/>

Strategic Assessment. (1999). Priorities for a turbulent world. Institute for National Strategic Studies - National Defense University, Washington D.C. recuperado el día de 10 de junio de 2016 de

Terwindt, C. (s.f.) El desafío del monopolio de la violencia. Columbia Law School. Recuperado el 25 de abril de 2016, de: <http://www.thesis.net/geweldsmonopolie/El%20desafio%20del%20monopolio%20de%20violencia.pdf>

Tilly, C. (1990). Coercion, capital, and European states, ad 990 – 1990. Oxford: Brasil Blackwell

Tilly, C. (1992). *Coerción, Capital y los Estados europeos, 990-1992*. Madrid, Alianza Editorial.

Tilly, C. (1995). Big Structures, *large process. Buge comparison*, Russell and Sage FOUNDATION, New York.

Torrijos, V. (2009). *Asuntos estratégicos, seguridad y defensa*. Editorial Universidad del Rosario.

Tucídides. La guerra del Peloponeso. Ediciones Orbis S.A. Recuperado de <https://civilizacionclasica2011.wikispaces.com/file/view/TUCIDIDES.+Historia+de+la+Guerra+del+Peloponeso.pdf>

UMNG. Instituto de Estudios Geoestratégicos, (2001). “FARC: intereses políticos y visión de Estado”. Serie UMG-IEG No. 4, diciembre 15 de 2001. Visto el 06 de noviembre de 2016 a las 10:37 en: <http://www.umng.edu.co/documents/10162/6f8a411b-5143-40d7-83eb-90ede349f41d>

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (2014).

Uribe Vélez, A. (agosto, 2001). Reforma Política y proceso de paz. En *Revista Javeriana*. Bogotá.

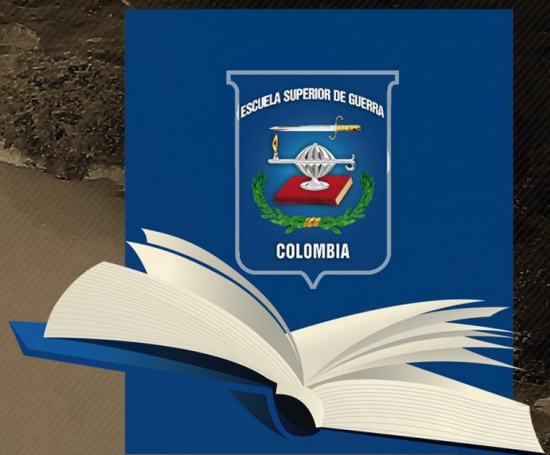
- Uribe, M. T. (2001). "Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos? Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia.
- Urteaga, E. (2010). La Teoría de Sistemas de Niklas Luhmann. Contrastes. Revista Internacional de Filosofía. Vol. XV. Universidad Malaga (España).
- Vargas, R. (2003). *Drogas, Conflicto Armado y Desarrollo Alternativo*. Una perspectiva desde el sur de Colombia. Bogotá. Gente Nueva Editorial.
- Vargas, V. A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas Públicas*. Bogotá: Colombia. Almudena Editores.
- Velásquez, R. Edgar de Jesús. (2002). Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional. *Revista Convergencia*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado el 04 de julio de 2016, de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10502701>
- Vespucio, A. (1986). Cartas de viaje. Introducción y notas de Luciano Formisano. Ed. Alianza, Madrid. En: Magasich,
- Vilá V. J. (s.f). El Concepto de Región. Recuperado el 07 de mayo de 2016, de: <http://titulaciongeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/materiales/archivos/2013-05-07VILAVALENTI.pdf>
- Villa, E. Crecimiento, conflicto armado y crimen organizado: evidencia para Colombia. Universidad Pontificia Javeriana. Departamento de Economía.
- Visacro, A. (1972). *Guerra Irregular: Terrorismo, guerrilha e movimentos de resistencia ao longo da historia*. Editora Contexto. Sao Paulo.
- Voir, de M. (marzo- abril, 1998). Nuevos Miedos Nuevas Amenazas.
- Von Der H. (1990). *La Guerra Irregular Moderna Moderna en políticas de Defensa como Fenómeno Militar*. Río de Janeiro.

- Von, B. L. (1976). *Teoría General de los Sistemas*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Waack, W. (1999). Camaradas, Bibliex.
- Wagner, A. (2010). Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el MER-COSUR y la UNASU. *Revista Ciencias Sociales*. Iconos. (38). Pág. 41-53.
- Weber, M. (1919). *La política como vocación*. Recuperado el 2 de abril del 2016 de <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>
- Weber, M. (1994). *Economía y Sociedad*. Biblioteca Virtual Universal. Recuperado el 15 de abril de 2016, de: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/131823.pdf>
- Weber, M. (2009). *La política como vocación*. Alianza Editorial.
- Wiener, N. (1981). *Cibernética y sociedad*. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2da edición.
- Wills, M. E. (2015). *Los tres nudos de la guerra Colombiana. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Yaya, R. (2014). *Folios de humanidades y Pedagogía. Análisis geopolítico del conflicto armado en Colombia*. Julio a diciembre. Págs. 43-57. Recuperado el día 31 de Enero de 2017 en: <http://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/FHP/article/download/3289/2847>

Índice de tablas, cuadros y gráficos

	Pág
Tabla 1: El Estado y sus conceptos fundamentales	39
Tabla 2: El territorio y sus conceptos fundamentales	51
Tabla 3: Territorio y Estado	58
Tabla 4: Normas que regulan el territorio hasta 2010	95
Tabla 5: Los conflictos armados de la era industrial y de la era de la información	111
Tabla 6: Fases de la guerra irregular (Friedrich August Von Der Heydte)	152
Tabla 7: Técnicas destructivas y constructivas para la toma del poder	154
Tabla 8: Pre-requisitos para la instalación de grupos de guerrilla	158
Tabla 9: Constitución básica de las fuerzas irregulares (modelo general resumido)	160
Tabla 10: Apoyo de la población a las fuerzas irregulares	164
Tabla 11: Soberanía: zonas de segmentación y Fragmentación	191
Tabla 12: Memoria de las negociaciones de paz en Colombia	209
Tabla 13: Contextos y percepciones de amenaza hasta 1945.	232
Tabla 14: Contextos y percepciones de amenaza desde 1945 hasta la Caída del Muro de Berlín- 1989.	237
Tabla 15: Síntesis de la evolución de paradigmas de amenaza y Respuesta	240
Tabla 16: Teorías tradicionales sobre el poder desde la perspectiva	

de los Estados	244
Tabla 17: Guerrillas en Colombia	261
Tabla 18: Carteles del Narcotráfico	266
Tabla 19: Auto-defensas	269
Tabla 20: Bandas criminales	271
Tabla 21: Planes de gobierno y Políticas de Seguridad y Defensa 78-14	293
Tabla 22: Factores de inestabilidad	362
Gráfico 1: Relación entre acciones terroristas y la guerra de guerrillas	155
Gráfico 2: Métodos empleados por las fuerzas irregulares para conquistar el apoyo de la población	162
Gráfico 3: La trinidad de Clausewitz	163
Gráfico 4: El conflicto entre brechas socioeconómicas y pobreza rural	174
Gráfico 5: Alcances del conflicto armado entre 1997 y 2002	176
Gráfico 6: Índice de incidencia del conflicto 2002-2013	181
Gráfico 7: Disminución tasa de homicidios en áreas conflictivas	182
Gráfico 8: Geografía del conflicto armado desde 1998. Afectación Territorial	199
Gráfico 9: Armas nucleares para volar	250
Cuadro 1: Comparativo acciones ofensivas Fuerza Pública Vrs FARC (Etapa de inflexión de las FARC)	200
Cuadro 2: Marco de transición a la estabilidad: 2002 a 2010	205



esdeguacol



@esdegue



Escuela Superior
de Guerra



Escuela Superior
de Guerra



Escuela Superior
de Guerra



Escuela Superior de Guerra
"General Rafael Reyes Prieto"
Calle 11 N° 102-50
Conmutador: 6204066
www.esdegue.edu.co
Bogota D.C

ISBN: 978-958-56252-0-4



9 789585 625204