

## **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 instancias 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, geográficos 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 valideras 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**

|                          |                                   |
|--------------------------|-----------------------------------|
| <b>Factores internos</b> | Incidencias de las FARC           |
|                          | GAO-GDO                           |
|                          | Contrabando                       |
|                          | Extracción ilícita de yacimientos |
|                          | Manifestaciones violentas         |
|                          | Narcotráfico                      |
|                          | Extorsión y secuestro             |
|                          | Atentados infraestructura crítica |

|                          |   |
|--------------------------|---|
|                          | Afectaciones DDR                          |
|                          | SAP                                       |
|                          | Despojo y abandono de tierras             |
| <b>Factores Externos</b> | 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.

