

TESIS DOCTORAL

AÑO 2022

**DEL PLAN COLOMBIA AL ACUERDO DE PAZ: ANÁLISIS DEL
PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE
SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA**

FABRICIO CABRERA ORTIZ

PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

ENRIQUE FOJÓN LAGOA TUTOR

¹ Opcional: Puede incluirse, junto al nombre del Director/a, codirector/a y tutor/a, la categoría profesional y, en su caso, la Universidad en la que presten servicios.

TESIS DOCTORAL

2022

DEL PLAN COLOMBIA AL ACUERDO DE PAZ: ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA

**FROM PLAN COLOMBIA TO THE PEACE
AGREEMENT: ANALYSIS OF THE PROCESS OF
BUILDING UP A SECURITY AND DEFENSE
STRATEGY FOR COLOMBIA**

Fabricio Cabrera Ortiz

Doctorando Programa en Seguridad Internacional

Enrique Fojón Lagoa

Tutor

Fecha finalización trabajo

Junio de 2022

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO
DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

TESIS DOCTORAL

2022

DEL PLAN COLOMBIA AL ACUERDO DE PAZ: ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA

FROM PLAN COLOMBIA TO THE PEACE AGREEMENT: ANALYSIS OF THE PROCESS OF BUILDING UP A SECURITY AND DEFENSE STRATEGY FOR COLOMBIA

Catedrático e investigador de estrategia en la Escuela Superior de Guerra. Sirvió al Ejército de Colombia por 35 años, alcanzando el grado de Brigadier General trabajo por la recuperación de la seguridad del país. En su calidad de Máster en Seguridad, Estrategia y Defensa es consultor para la seguridad y defensa nacionales.

In memoria

Andrea Cabrera Martínez, *Nany*

Me solías decir, especialmente, en los últimos momentos que compartimos cuando la adversidad tocó a nuestra vida: «Dios les pone las batallas más duras a sus mejores soldados». Sin duda, tus palabras fueron mi motor y alimentaron mi fe para lograr superar aquellos tiempos oscuros. Quiero que sepas hoy que a pesar de tu corta edad, tus consejos en aquel momento fueron el tesoro más valioso para mi superación.

La bondad, el amor y el encanto de tu sonrisa, caracterizaron tu vida y permanecen vigentes en todas y cada una de las personas con las cuales tuviste la oportunidad de compartir. Fuiste y sigues siendo un ser de luz, que partió prontamente a encontrarse con Dios, para asegurar y dar fuerza a nuestro camino. No es fácil estar sin ti, y aunque no tengo la certeza de superar tu pérdida, vivo cada día con la fuerza de tu amor, que en vez de morir, sencillamente se transformó para darnos esperanza.

Estoy seguro que en el cielo estás muy feliz; sin embargo, quiero contribuir un poco a esa felicidad, dedicándote este esfuerzo académico que inicié cuando aún te encontrabas en nuestras vidas terrenales y del que te sentías inmensamente orgullosa. En efecto, mi Nany del alma, lo logré, solo por ti, inspirado en ti y en honor a ti. Tu esencia me acompaña en cada paso y en cada latido de mi corazón ¡Gracias por tu amor!

Y parodiando la melodía: yo nunca caminaré solo.

RESUMEN

El objetivo de esta investigación se refiere al análisis del proceso de construcción de la estrategia de seguridad nacional de Colombia, de 1998 a 2018. Para corroborar teóricamente la hipótesis causal, está basada en la postura de la teoría de la securitización-desecuritización planteada por la Escuela de Copenhague. Se confirma que la construcción de este tipo de estrategia es entendida por muchos como un proceso simplemente lineal reduciendo su complejidad y la oportunidad de abrirse a una multiplicidad de posibles metodologías. Por tanto, el diseño o planteamiento de esta estrategia debe ser estimada como el conjunto de unas ideas, objetivos y valores compartidos en el transcurso de un período de tiempo o bajo un enfoque de transversalidad interagencial, como lo ha sido en los veinte años analizados en el caso de Colombia y la construcción de su estrategia híbrida de seguridad multidimensional.

Palabras clave: securitización, estrategia, seguridad, defensa, Colombia.

ABSTRACT

The objective of this doctoral research is to analyze the process of building Colombia's national security strategy between 1998 and 2018. To theoretically corroborate the causal hypothesis, it is based on the position of the securitization-desecuritization theory proposed by the Copenhagen School. It is confirmed that the construction of a security and defense strategy is understood by many as a simply linear process, reducing its complexity and the opportunity to open up to a multiplicity of possible methodologies. Therefore, the design or approach of a national security and defense strategy should not only be seen as a set of planning processes that follow a succession of steps, but can also be seen as a set of ideas, objectives and shared values over a period of time or under an inter-agency transversality approach, as it has been in the 20 years analyzed in the case of Colombia and the construction of its hybrid multidimensional security strategy.

Key Words: Securitization, strategy, security, defense, Colombia.

GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Ado	Autodefensa Obrera
ADP	Acuerdo de Paz
Anapo	Alianza Nacional Popular
Auc	Autodefensas Unidas de Colombia
Bacrim	Bandas criminales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEA	Sexta Conferencia de los Ejércitos Americanos
CEAA	Centro de Estudios de Asia y África (El Colegio de México)
Cedef	Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro
CEPI	Centro de Estudios Políticos e Internacionales (Universidad del Rosario)
CEPI	Centro de Estudios Políticos e Internacionales
CETI	Comité Estratégico de Transformación e Innovación
CGSB	Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar
Cidenal	Curso Integral de Defensa Nacional
CIP	Centro de Investigación para la Paz (España)
Clacso	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
Convivir	Asociaciones Comunitarias de Seguridad Rural
CRE-I	Comité de Revisión Estratégica e Innovación
Cries	Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Managua)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DD. HH.	Derechos humanos
DDR	Desarme, desmovilización y reinserción
DIA	Agencia de Inteligencia para la Defensa de Estados Unidos (por su sigla en inglés, Defense Intelligence Agency)
DIAN	Dirección Impuestos y Aduanas Nacionales
DIRI	Defense Institution Reform Initiative (por su sigla en inglés)
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DOD	Department of Defense (por su sigla en inglés)
DRMR	Programa de Reforma para la Administración de Recursos de Defensa (por su sigla en inglés, Defense Resource Management Reform Program)
DSN	Doctrina de la Seguridad Nacional
Eln	Ejército de Liberación Nacional
ENC	Ejército Nacional de Colombia
Ep	Ejército Popular
Esdeg	Escuela Superior de Guerra
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCE	Fondo de Cultura Económica
Fenavi	Federación Nacional de Avicultores de Colombia
FF. MM.	Fuerzas Militares
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FNC	Federación Nacional de Cafeteros de Colombia
Fogafin	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
Fuhem	Fundación Hogar del Empleado
GAML	Grupos armados al margen de la ley
GAI	Grupos armados ilegales
GEL	Grupo Editor Latinoamericano

ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDRC	International Development Research Centre (por su sigla en inglés)
IEEE	Instituto Español de Estudios Estratégicos
Iepri	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Colombia)
Indepaz	Fundación Ideas para la Paz
Indret	Revista para el Análisis del Derecho (Barcelona)
INSS	Institute for National Security Studies (por su sigla en inglés)
Ipolgob	Instituto de Política y Gobernanza (Madrid)
IUGM	Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (Madrid)
KAS	Konrad Adenauer Stiftung
M-19	Movimiento 19 de abril
Mindefensa	Ministerio de Defensa Nacional
Minerva	Mejoramiento del Subsistema de Educación y Doctrina del Ejército
Minustah	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MIT	Instituto de Tecnología de Massachusetts
OCC	Programa Concepto de Capacidades Operacionales del Mindefensa
OEA	Organización de los Estados Americanos
OI	Organizaciones internacionales
OMP	Operaciones de Mantenimiento de Paz
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPHI	Oxford Poverty and Human Development Initiative
OTAN	Organización de Tratado del Atlántico Norte
PDET	Programas de desarrollo con enfoque territorial
PCSD	Política de consolidación de la seguridad democrática
PDSO	Política de defensa y seguridad democrática
PISDP	Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad
PNCRT	Política de consolidación y reconstrucción territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Reden	Revista Española de Estudios Norteamericanos
REEI	Revista Electrónica de Estudios Internacionales (España)
SAS	Sociedad por acciones simplificada
TIR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TPACK	Technological Pedagogical Content Knowledge (por su sigla en inglés). Modelo pedagógico
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USB	Universidad de San Buenaventura (Bogotá)
Uscap	Plan de Acción Conjunta de Seguridad Regional (por su nombre en inglés, US-Colombia Action Plan)

ÍNDICE

Glosario de abreviaturas

Introducción

Capítulo 1. Evolución de la seguridad como concepto en el siglo xx y su interpelación desde la Escuela de Copenhague

1. Premisa clásica de la seguridad, garantía de la supervivencia
 - 1.1. Contexto siglo XVII y surgimiento del Estado-nación
 - 1.2. Realismo clásico e interpretación de la seguridad estatal, siglo xx
 - 1.3. Fin Segunda Guerra Mundial. Guerra Fría y su impacto en la consolidación del fundamento realista sobre la seguridad
 - 1.4. Dilema de la seguridad, reflejo de la doctrina realista
2. Crítica del liberalismo al dilema de la seguridad en el realismo
3. Crítica del constructivismo al dilema de la seguridad en el realismo
4. Escuela de Copenhague y teoría de la securitización
 - 4.1. Securizar, securitizar, securizar, titularización, titularizar: implicaciones teóricas para un nuevo marco interpretativo
 - 4.2. Proceso de la securitización como «acto del habla»
 - 4.3. Actos de securitización o *securitizing moves*
 - 4.4. Proceso de desecuritización de la seguridad

Capítulo 2. Antecedentes históricos en Colombia sobre la construcción de la seguridad y su estrategia basada en la defensa, segunda mitad siglo xx

1. Lucha contra el comunismo como factor orientador de la seguridad en América Latina
2. Violencia en Colombia entre 1948 a 1998: de la violencia política a la lucha contrainsurgente y contra el narcotráfico
 - 2.1. De 1948 a 1982: la seguridad nacional en la Guerra Fría, en un contexto de violencia política
 - 2.2. De 1982 a 1998: la seguridad nacional en el marco de la lucha contra la escalada guerrillera y el aumento del narcotráfico
3. Conclusiones Capítulo 2

Capítulo 3. Securitización y desecuritización de la seguridad en Colombia: transformación de los elementos e ideas de la seguridad y defensa estatal (1998 a 2018)

1. Paz, terrorismo y corresponsabilidad: elementos centrales de la seguridad y la defensa, legislatura Andrés Pastrana (1998-2002)
 - 1.1. La paz: elemento y estrategia central de la seguridad
 - 1.2. Fortalecimiento y transformación de la Fuerza Pública
 - 1.3. El Plan Colombia: internacionalización de la lucha contra las drogas y el concepto de la responsabilidad compartida
 - 1.4. El Plan Colombia: militarización de la lucha contra las drogas
 - 1.5. El terrorismo de las Farc en la legislatura de Andrés Pastrana

2. La seguridad democrática: concepto y elemento central de la seguridad, legislatura Álvaro Uribe (2002-2006)
 - 2.1. Soberanía territorial: estrategia central PDS, legislatura Álvaro Uribe Vélez
 - 2.2. Lucha contra el terrorismo: idea central política de defensa y seguridad democrática
 - 2.3. El Plan Patriota: expresión militar política de defensa y seguridad democrática
 - 2.4. Consolidación política de defensa y seguridad democrática
 - 2.5. Conclusiones Capítulo 3

Capítulo 4. Desecuritización de la seguridad en Colombia: nuevos enfoques de la seguridad y defensa (2010 a 2018)

1. Seguridad integral: concepto y elemento central de la seguridad, legislatura Juan Manuel Santos (2010-2014)
2. Fortalecimiento y transformación de los sectores seguridad y defensa en la era Santos
3. Del Plan Colombia al Plan Paz Colombia
4. Seguridad humana integral y Acuerdo de Paz: enfoque central de la seguridad, legislatura Juan Manuel Santos (2014-2018)
5. Internacionalización de la paz, estrategia seguridad cooperativa
6. Conclusiones Capítulo 4

Capítulo 5. Hacia una estrategia híbrida de seguridad multidimensional en Colombia

1. De la recuperación de «soberanía territorial» a un enfoque de «seguridad multidimensional»
2. La defensa nacional: vector de la seguridad multidimensional
3. Seguridad cooperativa: vector de la seguridad multidimensional
4. Seguridad democrática: vector de la seguridad multidimensional
5. Seguridad humana: vector de la seguridad multidimensional
6. Conclusiones Capítulo 5

Conclusiones generales
 Referencias bibliográficas
 Anexos

Índice Figuras

- Figura 1. Ampliación y extensión de la seguridad
 Figura 2. Posibles trayectorias del recorrido securitización
 Figura 3. Enfoque seguridad y defensa, legislatura Andrés Pastrana Arango
 Figura 4. Ideas de la seguridad, legislatura Andrés Pastrana
 Figura 5. Amenazas a la seguridad, legislatura Andrés Pastrana
 Figura 6. Evolución número de hombres Farc-Ep y Eln (1964-1998)
 Figura 7. Distribución ayuda Estados Unidos países América del Sur
 Figura 8. Ideas en la seguridad y defensa, legislatura Uribe
 Figura 9. Enfoque seguridad y defensa, legislaturas Álvaro Uribe Vélez
 Figura 10. Círculo virtuoso seguridad+desarrollo
 Figura 11. Evaluación actividad grupos armados irregulares y combates Fuerzas Militares (1987-2007)
 Figura 12. Fases estrategia de consolidación
 Figura 13. Fases consolidación estatal

- Figura 14. Enfoque diferencial territorial PISDP
- Figura 15. Objetivos y estrategias sectoriales PISDP 2010-2014
- Figura 16. Amenazas a la seguridad, legislatura Santos
- Figura 17. Modelo estratégico planeación seguridad y defensa nacional
- Figura 18. Ideas seguridad y defensa, legislatura Santos
- Figura 19. Etapas Plan Colombia
- Figura 20. Antecedentes diálogos con guerrilla Farc-Ep
- Figura 21. Enfoque seguridad y defensa, legislatura Juan Manuel Santos
- Figura 22. Eventos rastreo de procesos (1998-2018)
- Figura 23. Securitización y desecuritización de la seguridad en Colombia (1998-2018)
- Figura 24. Ejes seguridad multidimensional
- Figura 25. Clasificación amenazas y desafíos, a partir vectores seguridad multidimensional

Índice Tablas

- Tabla 1. Secciones encuesta preguntas tipo abierta
- Tabla 2. Segmentación personas encuestadas por sexo y edad
- Tabla 3. Especialización y trayectoria personas encuestadas
- Tabla 4. Ocupación, trayectoria y fechas personas entrevistadas
- Tabla 5. Conceptos doctrinales Ley 684
- Tabla 6. Fortalecimiento en número aeronaves (1998-2002)
- Tabla 7. Cooperación internacional Estados Unidos hacia América del Sur (\$USD)
- Tabla 8. Estructura Manifiesto Democrático
- Tabla 9. Estructura política de defensa y seguridad democrática (2002-2006)
- Tabla 10. Fortalecimiento fuerzas Aérea y Naval (2002-2006)
- Tabla 11. Fortalecimiento fuerzas Aérea y Naval (2006-2010)
- Tabla 12. Procesos de planeación estratégica Fuerzas Militares
- Tabla 13. Fortalecimiento fuerzas Aérea y Naval (2010-2014)
- Tabla 14. Incremento gasto militar e incorporación de efectivos (2002-2016)

INTRODUCCIÓN

Históricamente, el diseño estatal de estrategias nacionales de seguridad y defensa tuvo lugar como una práctica posterior a la Segunda Guerra Mundial. Principalmente, en el mundo occidental, se denomina «la gran estrategia» al proceso de estructurar y materializar la elaboración de documentos oficiales, iniciativas de seguridad, programas, leyes, políticas públicas, entre otros, bajo un proceso centralizado y de liderazgo nacional, que abarca una visión interinstitucional e intersectorial. Gaddis, conceptualiza la gran estrategia de seguridad de un Estado como «el proceso por el cual los fines están relacionados con los medios, las intenciones con las capacidades y los objetivos con los recursos» (Russell y Tokatlian, 2013, 159).

Ahora bien, existen dos definiciones que complementan lo expuesto. Una de ellas es la expresada por Paul Kennedy (citado por Friedman 2018, 55), la cual indica:

El quid de la gran estrategia reside, por tanto, en la política, es decir, en la capacidad de los líderes de la nación de reunir todos los elementos, tanto militares como no militares, para la preservación y mejora de la nación en el largo plazo (es decir, en tiempos de guerra y en tiempos de paz) de sus intereses (Friedman, 2018, 55)¹.

Una segunda definición es la señalada por Posen, «la gran estrategia es una teoría del Estado sobre cómo este puede ‘producir’ la mejor seguridad por sí mismo»² (Friedman, 2018, 55).

En el ámbito mundial, el abordaje intelectual y académico de la gran estrategia tuvo lugar de forma sistemática a principio de las décadas de los años sesenta y setenta en algunos países principalmente «en el marco de regímenes autoritarios y al calor de las visiones

¹ Traducción del autor. «The crux of grand strategy lies therefore in policy, that is, in the capacity of the nation’s leaders to bring together all of the elements, both military and nonmilitary, for the preservation and enhancement of the nation’s long-term (that is, in wartime and peacetime) best interests»

² Traducción del autor. «Grand strategy is a state’s theory about how it can ‘best cause’ security for itself»

geopolíticas típicas de algunos estrategias militares» (Russell y Tokatlian, 2013, 159). Más aún, en la región latinoamericana solo hasta tiempos recientes y en casos minoritarios (como Brasil y Chile), el debate académico, político o institucional ha atraído y ocupado espacios menores de discusión. De este modo, uno de los grandes objetivos para los analistas de seguridad es llegar a rastrear diferentes procesos de evolución y construcción del concepto de seguridad en los Estados, así como la materialización y performatividad de este en planes, estrategias y políticas de seguridad y defensa estatal.

No obstante, en Colombia existe un vacío intelectual y metodológico para el diseño y la construcción de una estrategia de seguridad mas no en la de defensa, que abarque el mediano y largo plazos. Como lo señalan Álvarez, Corredor y Vanegas, «la materialización de una ‘gran estrategia’ en documentos estratégicos, como una ‘estrategia de seguridad nacional’ o un ‘Libro Blanco de Defensa’, son todavía tareas pendientes» (2018, 13). Si se quiere ir aún más lejos, no existe una política de seguridad y defensa de Estado o una gran estrategia que conduzca la definición de unos intereses nacionales que le permitan «a la sociedad colombiana navegar por las aguas de un proceso de transición generacional en la concepción de seguridad y defensa» (Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018, 307), o que le oriente en el proceso comprendido entre el posacuerdo y un posible posconflicto garante de una paz estable y duradera.

De forma metódica, la gran estrategia hace referencia a la «forma como se haría algo, es decir, la ‘estrategia’ sería un plan de acción» (Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018, 21). En otras palabras, los actos son ordenados por una serie de procesos, etapas y articulaciones entre diversas instituciones del aparato estatal para la consecución de unos resultados u objetivos futuros trazados de común acuerdo por los participantes en la construcción de la estrategia. En este orden de ideas, la gran estrategia hace referencia principalmente a un método como proceso orientador y ordenador de la seguridad y la defensa del Estado.

A partir de lo anterior, no sería entonces correcto señalar que Colombia como Estado goce de este marco estratégico que le permite hacer una mejor planificación de sus recursos, que le oriente en el reconocimiento de las amenazas y desafíos planteados por su entorno que

haga posible desarrollar acciones para el fortalecimiento de sus capacidades en comparación con sus adversarios potenciales (Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018, 48). Sin embargo, si es posible pensar en la concreción de una gran estrategia de seguridad en Colombia si esta se concibe de forma distinta. Es decir, no como un proceso sino como un principio rector. De esta manera como lo plantean Brooks, Ikenberry y Wohlforth «una gran estrategia es un conjunto de ideas que despliega los recursos de una nación para alcanzar sus intereses a largo plazo»³ (2012, 11).

En consecuencia, al revisar el proceso de transformación de la seguridad y la defensa nacional de las últimas décadas no se observa que este se suscriba al desarrollo de la aplicación de un programa estatal, a una política de Estado, ni mucho menos el diseño de una cultura que involucre una «gran estrategia», como lo es en el caso europeo⁴. Antes bien, durante este periodo de tiempo, según el gobierno de turno, la nación actuó y respondió de forma disímil desde diversas racionalidades a la acción de actores nacionales de violencia, criminalidad, subversión e inseguridad, a diversas coyunturas sociales propias de cada mandato y, en general, a los diversos desafíos trazados para el Estado en materia de su seguridad y defensa. Como es señalado por Torrijos, la respuesta estatal ha sido cortoplacista y discontinua frente a la lucha contrainsurgente y para abordar los distintos actores de criminalidad y violencia en contra del Estado y de su población (2011, 116).

No obstante, al efectuar una revisión y un rastreo⁵ (Tansey, 2007) a las distintas acciones de seguridad y defensa estatal colombiana ocurridas durante el último mandato presidencial del siglo XX y a los mandatos presidenciales de las dos primeras décadas del siglo XXI (1998-2018) se puede observar una sucesión de ideas y acciones que impulsaron un proceso importante de transformación en la concepción de la seguridad y la defensa nacional.

³ Traducción del autor. «Grand strategy is a set of ideas for deploying a nation's resources to achieve its interests over the long run».

⁴ En este sentido se pueden observar los trabajos de Meyer (2006) y Adrian Hyde-Price (2004)

⁵ Según lo propuesto para este trabajo de investigación, su desarrollo metodológico aplicará el rastreo de procesos o *process tracing*, el cual será explicado más adelante.

Durante este período de tiempo, Colombia fue liderada por tres presidentes: Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018). Desde la legislatura del presidente Andrés Pastrana dos grandes ideas surcaron transversalmente los mandatos acotados (Pastrana Arango, 2014, 29-31). La primera de ellas surge de una demanda social generalizada por los colombianos en uno de los momentos más críticos en la historia nacional cuando los grupos armados insurgentes golpeaban fuertemente a las Fuerzas Armadas del Estado y atentaban de forma terrorista contra su población, sus dirigentes, su infraestructura y recursos naturales. La nación en su conjunto demandaba emprender un proceso de paz a favor de apaciguar toda esta oleada de violencia (Leal, 2002; Leguizamo, 2002; Velásquez, 2002); la segunda idea se origina en la necesidad de recuperar la soberanía estatal del territorio golpeada por los grupos insurgentes, narcotraficantes y paramilitares.

A partir de estos elementos, el propio presidente Andrés Pastrana escribió:

Cortar el nudo gordiano de la guerra era entonces impensable, por lo que decidimos eventualmente recurrir para ello a dos osadías paralelas: por una parte, los diálogos de paz, y, por otra parte, la resurrección de las Fuerzas Armadas y la Policía de la mano del Plan Colombia (Pastrana Arango, 2014, 31).

Frente a lo anterior, Sandra Borda Guzmán comentó:

(...) para evitar la repetición de errores anteriores, Pastrana diseñó una estrategia de internacionalización que contemplaba dos escenarios: puso en marcha una internacionalización política con el objetivo de acabar con la guerra mediante la negociación, pero también preparó al Estado para la guerra en caso de que las conversaciones de paz no llegaran a buen fin utilizando una internacionalización de tipo militar (2012, 57).

En consecuencia, aún antes de dar inicio a su legislatura, Pastrana Arango emprendería a la idea de la paz apuntando a celebrar negociaciones con los diversos actores armados para conducirlos a la desmovilización. Como presidente electo daría inicio al acercamiento con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), días antes de su posesión el 7 de agosto de 2002 (Ortiz de Zárate, 16 de julio de 2018). Estas negociaciones tomarían el rumbo de lo que se conoció como el «Proceso de Paz» y los «Diálogos del Caguán»⁶ con la guerrilla de las Farc en 1999. A su vez, la administración Pastrana realizaría

⁶ «El Caguán», como se le conoce popularmente a este proceso, es tal vez el más famoso intento de paz que hayan realizado la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo Farc-Ep y el gobierno colombiano. Se desarrolló desde 1998 hasta 2002, teniendo como principal escenario una zona de

acercamientos con El Ejército de Liberación Nacional (Eln) y con el grupo paramilitar de las Autodefensas Unidas de Colombia (Auc), las cuales tuvieron participación internacional – Suiza y España, respectivamente– y con esfuerzos nacionales que no alcanzaron mayores resultados (Borda Guzmán, 2012, 75-97).

Por otra parte, el presidente Pastrana dio inicio a un proceso de transformación, renovación y modernización de las Fuerzas Militares. Para esta época, la capacidad de las Farc estaba por encima de los 18.000 hombres organizados bajo un esquema de guerra de territorios (Villa Gómez, 2014, 44). Según reseñó el general (r) Jorge Enrique Mora, durante la última década del siglo XX, la guerrilla de las Farc propició 25 ataques principales contra el Ejército, dejando un saldo de 566 muertos, 192 heridos y 294 desaparecidos (Mora, 2021, 81). El propio general, quien estuviera como comandante de la Quinta División con sede en Bogotá comentó: « (...) debo reconocer que durante la mayor parte de esos años el Ejército sufrió numerosas y dolorosas derrotas en el enfrentamiento armado» (Mora, 2021, 80). Adicionalmente, como señala Ruiz (2001), citado por Borda Guzmán (2012), según un informe confidencial revelado por *The Washington Post* de la Agencia de Inteligencia para la Defensa de Estados Unidos (DIA, Defense Inteligente Agency, por su sigla en inglés).

(...) se concluía que los insurgentes marxistas podrían derrotar a los militares colombianos en un plazo de cinco años, salvo que las Fuerzas Armadas fueran objeto de una reorganización total. (...) [En el informe se decía]: «la evaluación de la DIA destaca el hecho de que las guerrillas cuentan actualmente con un avión pequeño para las operaciones de vigilancia y para el traslado de los líderes rebeldes y municiones por todo el país, así como con misiles tierra-aire y sofisticado armamento pesado (Borda Guzmán, 2012, 62).

Desde su discurso inaugural, Pastrana trazó una relación entre el narcotráfico y el conflicto armado⁷ en Colombia. Tanto él, como el presidente Álvaro Uribe utilizaron este recurso para garantizar «una mayor participación de Estados Unidos en la lucha contra las guerrillas» (Borda Guzmán, 2012, 67).

Inicialmente, la estrategia se encauzó en visitar países industrializados para buscar recursos que atendieran las problemáticas sociales y económicas de la población más pobre

despeje comprendida por los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán, con una dimensión de 47.000 kilómetros cuadrados (Indepaz, 2013, 1).

⁷ Para algunos analistas como Toklatian (2001), Tickner (2005) y Borda Guzmán (2012), esta asociación conceptual daría como resultado la securitización de la seguridad en Colombia.

del país. Posteriormente, los recursos se canalizaron hacia la Policía Nacional, entidad encargada en la lucha contra las drogas ilícitas.

El Plan Colombia tenía un severo condicionamiento impuesto por el Departamento de Estado, consistente en que todo el material adquirido con sus fondos tuviese dedicación exclusiva en la lucha contra el narcotráfico. Por tanto, no se podía usar en operaciones contra la guerrilla (Mora, 2021, 96).

Debido a esto, surgieron importantes obstáculos que llevaron a una crisis interna de gobernabilidad y de un mínimo de respaldo civil al proceso de paz del Caguán. Finalmente, en junio de 2000, los Estados Unidos aprobaron un primer paquete de ayuda por 1043 millones de dólares (Pastrana Arango, 2006, 256).

La puesta en marcha del Plan Colombia dio inicio a una importante transformación conceptual y de los objetos de referencia sobre los que se desarrollaba la seguridad nacional (Tokatlian, 2001, 155; Velásquez, 2002; Villa Gómez, 2014, 43) propiciando con ello el desarrollo de nuevas políticas y estrategias de seguridad y defensa que tendrían inicio en la legislatura Pastrana (1998-2002), se fortalecería en los dos cuatrienios del presidente Uribe (2002-2006 y 2006-2010), quien principalmente enfocaría sus esfuerzos a las luchas contrainsurgente y contra el narcotráfico y decantaría en los dos cuatrienios de las legislaturas del presidente Santos (2010-2014 y 2014-2018), el cual asumiría el legado del presidente Pastrana de apuntar a alcanzar un acuerdo de paz. En la legislatura de Santos, después de cuatro años de conversaciones en La Habana, se logró suscribir el «Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera con los grupos guerrilleros», pero se apartaría tangencialmente de la política de defensa y seguridad democrática ejecutada por el presidente Uribe. En consecuencia, las acciones emprendidas por los mandatarios en mención y aquellas realizadas desde el Estado colombiano a partir de su institucionalidad fueron conducidas por dos ideas en común, pero bajo enfoques diferenciados ligados a sus dirigentes.

Para diversos académicos como Tickner (2005), Toklatian (2001) y Borda Guzmán (2012), el periodo comprendido entre los años de 1998 y 2010 ha sido analizado como un intervalo en el cual el diseño de las políticas de seguridad y defensa atendieron un proceso de securitización de la seguridad, en el cual la agenda de seguridad nacional estuvo

condicionada a la «securitización estadounidense» (Manchola y Tiusabá, 2018, 55). En contraste con esto, durante el período entre los años 2010 y 2018 se observa un proceso contrario, de desecuritización de la seguridad (Montero Manzano, 2017).

Es decir, en el primer escenario, el conflicto armado que tiene sus causas en problemas estructurales de pobreza, acceso a la tierra y falta de presencia de la institucionalidad estatal en zonas apartadas de las grandes ciudades se transformó en una lucha contrainsurgente, antinarcóticos y contraterrorista.

En el segundo caso, se invierte el proceso llevado a cabo por la securitización. En este sentido, el conflicto deja de ser una amenaza y pasa a ser negociado en la esfera política (Emmers, 2010, 138; Montero Manzano, 2017, 36). En consecuencia, el gobierno Santos apuntó a impulsar la discusión del problema del narcotráfico hacia nuevos escenarios buscando darle un tratamiento político y amplio, y no reduciendo su tratamiento netamente al escenario militar (Torrijos, 2011, 118).

Ahora bien, para Wæver (1995, 1997) la seguridad estatal en su calidad de acción performativa depende de la práctica autorreferencial de sus agentes, es decir, de sus tomadores de decisión. Cada uno de ellos interpreta y define lo que a su juicio considera como una amenaza para la existencia o supervivencia del Estado, y, por tanto, reclama para sí el derecho a actuar en favor de reducirla, eliminarla o contenerla, determinando con ello diversas estrategias para alcanzar sus fines. Esto debido a la forma como las élites políticas identifican «temas específicos como problemas de seguridad» (Tickner, 2005, 17). Como es planteado por Sanahuja y Schünemann, la securitización «no pretende definir qué es la seguridad, sino qué actores y procesos sociales son los que conducen a una determinada definición y contenido de la seguridad y de las amenazas a la misma» (2012, 20).

Este fenómeno se ha teorizado desde la escuela de Copenhague como la «securitización»⁸ y «desecuritización» de la seguridad (Wæver, 1995, 1997; Buzan, Wæver,

⁸ Para el caso de este trabajo de investigación, de ahora en adelante, la traducción de la palabra «securitization» será traducida del inglés al español como «securitizar».

y De Wilde, 1998 y Diskaya, 2013). La seguridad involucra la percepción de amenazas a la supervivencia hacia un objeto de referencia. En este caso, ya no solamente sería aplicable al Estado, sino que puede tomarse como objeto referente de la seguridad a los individuos, las sociedades o los grupos de personas. En este orden, el proceso de securitización obedecería en primer lugar a la distinción entre los objetos de seguridad y los actores securitizadores. Por ende, la «seguridad», sería una construcción social que se nutre de las percepciones de inseguridad por parte de los tomadores de decisión, pero que, a su vez, emergen bajo la aceptación de una audiencia de dichos elementos y objetos de la seguridad (Buzan y Wæver, 2003).

Por tanto, durante este fragmento de la historia nacional, cada uno de los presidentes desde sus legislaturas lideraron importantes procesos para poner fin al conflicto armado, reducir las acciones de los grupos guerrilleros, grupos paramilitares y de delincuencia organizada, los cuales son motor de diversos factores de inseguridad, tales como, el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión y el secuestro, entre otros, así como, debilitar la capacidad estatal para brindar bienes políticos a sus conciudadanos (Flórez Ruiz, 2011, 97; Arboleda Ramírez, 2014, 133; Gallardo Castañeda, 2019, 69).

Desde el liderazgo de cada mandatario, de forma desarticulada y desde un proyecto de nación, el Estado colombiano incorporó para sí mismo, diversos elementos conceptuales y teóricos, nuevas prácticas militares y estrategias de seguridad y defensa del territorio nacional, así como, el fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades institucionales, jurídicas y de infraestructura, entre muchos otros aspectos que, en suma, adelantaron un proceso híbrido de transformación y modernización estatal de la concepción y puesta en acción de la seguridad y la defensa nacional y que daría como resultado un modelo de «estrategia de seguridad multidimensional».

Es por ello, que este trabajo de investigación analiza el fenómeno complejo de la seguridad del Estado colombiano para comprender y explicar el proceso mediante el cual se construyó la estrategia de seguridad nacional de Colombia tomando como punto inicial la implementación del Plan Colombia por parte del presidente Pastrana en el año de 1998, y

pasando por la puesta en marcha de la estrategia de seguridad democrática por parte del presidente Uribe (2002-2010), hasta llegar al desarrollo del proceso de paz y posterior firma del Acuerdo de Paz por parte del presidente Santos (2010-2018).

Este recorrido se hace con el propósito de comprender la difusión de las ideas en relación con la seguridad y la defensa del país, la transformación del sector defensa del Estado y brindar argumentos explicativos y causales para avanzar en una comprensión idónea del proceso de construcción de la estrategia de seguridad multidimensional de 2019, como una propuesta académica para el Gobierno nacional⁹.

Ciertamente lo anterior es el primer paso o la base para proyectar la discusión, el diseño y el proceso de institucionalización de una metodología que edifique la estrategia de seguridad nacional de forma amplia, holística, y que al mismo tiempo reconozca las complejidades de la realidad y de los problemas, riesgos y amenazas que atañen los intereses vitales de Colombia.

1. PREGUNTA Y OBJETIVOS

Del contexto expuesto se deriva la pregunta central que orientó a esta investigación: ¿Cómo fue el proceso de construcción de la estrategia de seguridad de Colombia entre los años 1998 al 2018? A su vez, esta pregunta tendrá otras preguntas encauzadas a responder el interrogante central: ¿Cuáles elementos e ideas se incorporaron en el diseño de la estrategia de seguridad en Colombia entre los años de 1998 y el 2018? ¿Cuál fue el papel de los agentes discursivos en el diseño y la estrategia de seguridad a partir de la securitización y desecuritización de la seguridad durante el periodo de estudio? Y, finalmente, ¿Cuáles fueron los procesos y mecanismos de construcción e implementación de la estrategia de seguridad en Colombia durante los períodos presidenciales señalados?

⁹ La condensación de la estrategia de seguridad multidimensional fue el producto del trabajo la Escuela Superior de Guerra *General Rafael Reyes Prieto* en conjunto con los estudiantes del Curso de Altos Estudios Militares y Curso Integral de Defensa Nacional y su innovación y actualización se ha mantenido hasta la fecha.

Estas preguntas se alinean con los objetivos trazados en este proyecto. En relación con el objetivo general de este trabajo investigativo se plantea analizar el proceso de construcción de la estrategia de seguridad nacional de Colombia de los años 1998 a 2018. En este sentido, como fue explicado en el planteamiento del problema, esta tesis no asume que en el país haya existido un proceso de planeación y liderazgo articulado que obedezca a un ejercicio de direccionamiento estratégico con amplitud estatal, sino que mediante el rastreo de procesos se pondrá atención a identificar y reconocer los diversos elementos puestos por cada gobierno para lograr las dos grandes ideas u objetivos que han conducido sus acciones: alcanzar la paz mediante el diálogo político y reducir militarmente a los actores armados, y de esta forma con ello el impacto negativo de sus acciones para la seguridad nacional.

A su vez, los objetivos específicos que segmentan el proceso de análisis doctoral son:

- Comprender cuáles conceptos y elementos de la seguridad se incorporaron a lo largo de los períodos presidenciales analizados entre los años de 1998 y 2018.
- Analizar el papel de los presidentes y su interpretación de la seguridad en el diseño y la estrategia de seguridad, a partir de su securitización y desecuritización durante el período de estudio.
- Examinar los procesos y mecanismos de construcción e implementación de la estrategia de seguridad en Colombia durante los períodos presidenciales señalados.

La delimitación del objeto de estudio obedeció a dos aspectos centrales. Primero, se realizó un delimitante temporal y luego se ejecutó otro en función de los tomadores de decisión al interior del Estado. Además, se circunscribe el análisis a la proyección y circunscripción conceptual presentada.

En relación con lo temporal se tomó como punto de partida el gobierno del presidente Pastrana. Para ese entonces, la nación colombiana vivió una crisis multidimensional (social, política y económica), con una carencia de legitimidad internacional por causa del Proceso 8000 emprendido contra el presidente Samper. Sumado a ello, la nación estaba sumergida en el peor escenario de violencia y debilidad institucional, con unas altas tasas de criminalidad al punto de concentrar la tasa más alta de secuestros a escala mundial. Es a partir de esta

legislatura que el país tiene un «punto de inflexión» (Caballero y Pizano, 2014, 9) iniciado en el proceso de transformación de la seguridad y trazando con ello un nuevo rumbo para el Estado.

Por tanto, la legislatura de Andrés Pastrana se trazó el objetivo central de buscar la paz y, para alcanzarla, se podrían aplicar dos procesos: (1) mediante un acuerdo político y salida negociada con los grupos insurgentes (la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y con el Ejército de Liberación Nacional (Eln) y los grupos paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia (Auc); o (2) mediante la reducción de estos grupos armados por la vía militar. Sin embargo, durante su legislatura, el presidente Pastrana emprendió la combinación de diversas estrategias por alcanzar estos dos grandes objetivos y decidió dar inicio a los dos procesos de forma paralela. Posterior a los esfuerzos alcanzados entre 1998 y 2002 prosiguieron dos presidentes que priorizaron una de las dos estrategias.

El fallido intento por casi cuatro años de buscar la paz con la guerrilla de las Farc, en lo que se conoció como los «diálogos del Caguán» solo «fortaleció a las Farc como nunca en su historia porque al final de esa época no solo contaban con más de 20.000 hombres en armas, sino que modernizaron y fortalecieron su capacidad armada y consolidaron un corredor estratégico que limitaba con la capital de la República» (Mora, 2021, 92-93). Esto impulsó un proceso de securitización de la seguridad hacia la lucha contrainsurgente en la legislatura del presidente Álvaro Uribe Vélez. Así lo explica Vargas, «por otro lado, hizo crisis el tema de violencia urbana, acerca de la cual la seguridad democrática no tuvo estrategias definidas en la medida en que sus prioridades estaban centralizadas, casi totalmente, en la lucha contra las Farc» (2011, 17).

Luego de sus dos legislaturas (2010-2014 y 2014-2018), los resultados de la seguridad democrática del presidente Uribe llevaron a reducir la capacidad militar y política de los grupos guerrilleros terroristas permitiendo que por la vía del diálogo se pudiera concretar el Acuerdo de Paz con las Farc firmado en 2016 en La Habana, en la legislatura del presidente Juan Manuel Santos. No obstante, el enfoque central del presidente Santos llevó a abandonar los esfuerzos obtenidos en los dos anteriores gobiernos por la vía militar, y pese a los logros

alcanzados y a la diversificación de la agenda de seguridad o desecuritización de esta, la falta de continuidad entorno a la reducción de los grupos terroristas por la vía militar ha sumergido nuevamente al país en una crisis de seguridad reflejada en el aumento del cultivo de drogas, el rearme de grupos disidentes, y el crecimiento de la criminalidad organizada y de sus economías ilícitas (Indepaz, 2018, 14-18; García y Trejos, 2021, 113).

2. JUSTIFICACIÓN

El propósito de este trabajo investigativo es de carácter múltiple. A continuación, se señalan los aspectos centrales asociados al aporte para alcanzar. En primer lugar, esta investigación reconstruye parte de la discusión académica respecto al dilema de la seguridad y cómo desde el enfoque de los estudios críticos de seguridad se ha planteado un camino de cambios e inclusión de nuevos elementos en relación con la interpretación del concepto. A su vez, para reconocer que en los enfoques alternativos existen interrogantes que deben ser explorados desde variantes metodológicas, y que también se han acompañado de prácticas y propuestas de implementación heterodoxas, que pueden ampliar la comprensión de la noción de la seguridad multidimensional y su aplicación en el orden estatal, en este caso, del Estado colombiano.

En relación con los elementos teóricos, durante el transcurso del siglo XXI los trágicos eventos relacionados con el terrorismo internacional despertaron el interés de la opinión pública por el avance académico en la materia, impulsando de esta manera el desarrollo de investigaciones desde nuevos enfoques y paradigmas de las ciencias sociales (Halliday, García-Falces, Wang, 2006). En este contexto los estudios clásicos sobre la seguridad internacional comenzaron a ser cuestionados en relación con su capacidad y contundencia explicativa, observándose un cambio y replanteamiento de cuestiones trascendentales como las nociones de «seguridad» y «defensa» nacionales.

Los resultados de investigación derivados de esta propuesta doctoral representan una contribución a la comprensión de las formas de transformación de la concepción de la seguridad y la defensa estatal, así como, la acción que emerge de esta renovación y actualización entorno a la seguridad contemporánea.

En consecuencia, este proyecto de investigación al aplicar el trazado de procesos (George y Bennett, 2004; Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017) observa cómo a pesar de los diferentes enfoques desarrollados en el diseño de las estrategias de seguridad por las élites estudiadas, la suma de las acciones de los gobiernos analizados en este estudio de caso (Yin, 2015) conllevó a la condensación de una «estrategia de seguridad y defensa».

Asimismo, se avanza en la generación y producción intelectual de insumos base para que el Estado colombiano tenga herramientas en aras de institucionalizar una metodología que determine estrategias de seguridad y de defensa con mayor impacto, tanto en las amenazas del Estado como en la defensa y consecución de los intereses nacionales,

Finalmente, esta investigación es valiosa para los estudios de seguridad dado que contribuye a la comprensión de las formas como las élites políticas identifican temas específicos y cómo configuran los problemas de seguridad (Tickner, 2005).

3. METODOLOGÍA

3.1. Estudio de caso

Con el propósito de abordar el conjunto de actores, fenómenos y elementos que formaron parte en la construcción de la seguridad y la defensa del Estado colombiano, así como de brindar argumentos explicativos y causales del proceso de formación de la estrategia de seguridad multidimensional (Cabrera Ortiz, 2016, 139; y 2021, 5-28) operante de forma parcial en Colombia, la labor investigativa plasmada en esta tesis fue conducida a través del método de estudio de caso.

El estudio de caso se entiende como «una indagación empírica que examina de cerca un fenómeno (el caso) dentro de su propio contexto del mundo real» (Yin, 2015, 194)¹⁰. Para el

¹⁰ Traducción del autor. «An empirical inquiry that closely examines a contemporary phenomenon (the case) within its real-world context» (Yin, 2015, 194).

uso del estudio de caso se pueden analizar una o más unidades de forma comparativa, o como ha sido la elección para esta investigación, considerar una sola unidad de análisis.

En el caso de esta tesis, la decisión metodológica obedeció a la fortaleza de centrar la atención en un solo caso de estudio (construcción de la estrategia de seguridad multidimensional en Colombia), para así rastrear y considerar su complejidad a profundidad. De esta forma, la propuesta del método de investigación hace énfasis en la construcción de una interpretación plausible hacia el dilema de la seguridad nacional en el contexto colombiano, enmarcado en el espectro del análisis propuesto por la noción de seguridad multidimensional.

Bajo los parámetros brindados por el estudio de caso, como opción metodológica se puede esclarecer, el hecho de llegar a comprender y analizar diversos planteamientos en relación con el desarrollo de un proceso. En concordancia con Lipson (2005), el eje del estudio de caso es responder a preguntas que apunten a resolver el «cómo» de una situación o problema, y, a su vez, «se centra en un grupo pequeño, en una sola persona o en un momento revelador» (Lipson 2005, 99).

De acuerdo con Yin, el estudio de caso como método permite al investigador utilizar una amplia gama de fuentes y evidencias empíricas debido a la posible combinación de instrumentos, tales como: «observaciones directas en el campo; largas entrevistas con diferentes tipos de informantes; y, en su caso, acceso potencialmente de gran alcance a documentos y archivos»¹¹, entre otros (2009, 2015, 194). Según Blater y Haverland « (...) Los estudios de caso ofrecen diversas estrategias analíticas para hacer un estudio a profundidad de uno de pocos casos, partiendo desde la similitud de patrones teóricos (Yin, 2009) hasta enfoques fuertemente inductivos»¹² (2014, 59). En este caso se rastrea cómo a

¹¹ Traducción del autor. «The effort can involve multiple sources of evidence, because your inquiry is likely to be based on a combination of: direct observations in the field; lengthy interviews with different kinds of informants; and, where relevant, potentially far-reaching access to documents and archives (e.g., media and data files)» (Yin, 2015, 194).

¹² Traducción del autor. «Case studies offer various analytical strategies for studying one of a few cases in depth, ranging from theoretically informed pattern matching (Yin, 2009) to strongly inductive approaches» (Blater y Haverland, 2014, 59)

partir del planteamiento de dos ejes centrales se da origen a la evolución y la concepción de la seguridad del Estado colombiano.

De igual manera, los elementos mencionados que corresponden al análisis estratégico, también resultan en un insumo importante para la exploración del conocimiento frente al proceso y la toma de decisiones políticas, así como la forma de obtener información a través de diversos métodos de investigación y argumentación que permitan resolver los problemas sociales relacionados con el ámbito de la seguridad.

Del mismo modo, este trabajo de investigación está orientado por el enfoque cualitativo, comprendiendo que la acción humana adquiere sentido en el contexto en el cual se desenvuelve. Este se construye a partir de las experiencias, vivencias e interacciones entre actores quienes atribuyen significados y símbolos, espacios donde se encuentra el interés fundamental de la orientación del método (Jiménez-Domínguez, 2000). A su vez, esta opción parte de la recopilación de información de datos provistos por una población de expertos los cuales expresaron sus puntos de vista, y fueron condensados de forma numérica con el objeto de compendiar la información y presentarla de forma gráfica (Flick, 2008, 5).

Desde esta perspectiva, el investigador no puede considerarse apartado de su objeto de estudio; el analista cualitativo busca la cercanía a la caracterización de los datos que encuentra, y desde allí, va en pos de significados y sus respectivas explicaciones. Con lo anterior, la investigación adquiere en términos ontológicos un enfoque constructivista por confrontación a la visión realista; epistemológicamente se trabaja una dimensión interpretativa en contraste con la postura objetivista.

3.2. Rastreo de procesos, *process tracing*

Entre el estudio de caso ejecutado en este trabajo de investigación se realizó el *process tracing*, traducido como «rastreo» o «trazado de procesos» (George y Bennett, 2004). Según Bennett y Checkel (2015, ápod Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017), el *process tracing* es «el análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos

dentro de un caso con el propósito de desarrollar o testear hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso», como es señalado por (Tansey, 2007, 765), en cuanto a la acción investigativa que explora procesos causales con el propósito de analizar la toma de decisiones complejas.

Frente al uso del *rastreo de procesos*, en la literatura académica existe la tendencia a hacer la división en dos tipos de rastreo: el inductivo y el hipotético-deductivo. El primero, el *proceso inductivo*, inicia sin el control de una hipótesis explicativa inquiriendo una «selección de los eventos clave de un proceso que el investigador ensamblaría luego para formar un relato coherente y articulado mediante un conjunto de mecanismos causales interconectados» (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017, 661). El segundo, el *proceso hipotético-deductivo*, se utilizaría para poner a prueba hipótesis ya estructuradas. Es decir, «se trataría de verificar el rol ejercido por los mecanismos causales deducidos de una hipótesis particular (o bien de varias hipótesis en competencia) en una secuencia de eventos históricos» (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017, 661).

Sin embargo, este trabajo parte de una tercera propuesta, bajo la cual el investigador toma distancia de la dicotomía académica asignada al rastreo de procesos, y asume lo propuesto por Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, cuando plantean:

Los análisis vía *process tracing*, que se han iniciado, inductiva o deductivamente, arriban a la inferencia causal y, finalmente, producen narrativas causales complejas. Por tanto, más fructífero que hablar de *tipos* inductivos o deductivos de *process tracing*, es identificarlo que llamamos *entradas* y *momentos* inductivos y deductivos en el *process tracing* (2017, 661).

Por tanto, este trabajo asume que en el rastreo de procesos tendrá elementos fundamentales que son la entrada (*inputs*) y los posteriores distintos momentos en sus diferentes etapas de desarrollo. Es decir, bajo la interacción de momentos inductivos y deductivos en las diferentes etapas de la investigación convergen hacia una explicación tanto empírica como teórica frente al fenómeno estudiado (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017, 661) considerando a su vez la relación entre las partes constitutivas intervinientes, lo que permite realizar un estudio a profundidad bajo el cual se evidencia como cada elemento (*input*) en el sistema interactúa para favorecer un resultado concreto (*output*).

De esta manera, al aplicar al caso de estudio en este trabajo, el rastreo del proceso abarcó dos décadas (1998) y cinco periodos presidenciales vinculados a tres presidentes (Andrés Pastrana Arango, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón), bajo los cuales se suscitan destacados cambios o eventos (*inputs*), los cuales configuraron la seguridad en Colombia llevando al Estado hacia un nuevo nivel de planificación estratégica denominada «estrategia de seguridad multidimensional» (*outcome*).

3.3. Recolección y análisis de datos

Para la recolección de los datos se aplicaron tres procesos: (1) fuentes documentales, (2) encuesta a expertos con preguntas abiertas y (3) entrevistas semiestructuradas. En el caso de la interpretación de los datos recogidos, se efectuó una triangulación de estos apuntando a cruzar de forma referenciada los hallazgos. Se entiende en adelante la «triangulación de los datos» al empleo de distintas estrategias de recogida de datos para su posterior análisis y confrontación (Rubio, Serrano y Martínez, 2018). Estos datos se analizaron a partir de las categorías construidas desde la teoría seleccionada para la realización de este trabajo, con el fin de brindar argumentos explicativos sobre el desarrollo de la estrategia de seguridad y defensa en Colombia.

3.3.1. Análisis de fuentes documentales

Lamont (2015) clasifica a las fuentes o documentos primarios como «documentos originales escritos por individuos que tuvieron acceso directo a la información que describen, o que directamente experimentaron el evento en particular». A su vez, para este autor, los documentos secundarios harán referencia a aquellos que analizan a los documentos primarios (Lamont 2015, 80).

Para la recolección de documentos o fuentes primarias se analizaron:

- Discursos presidenciales
- Planes de desarrollo y de gobierno

- Textos biográficos, entrevistas y declaraciones de prensa.

A su vez, se estudiaron documentos de instituciones del gobierno como: Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea, Policía Nacional y Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre otros. Por último, como fuentes secundarias, se consultó la prensa nacional y su cubrimiento sobre los eventos con el propósito de ampliar el contexto de los acontecimientos analizados.

3.3.2. Encuesta a grupo de expertos

De cara a rastrear el proceso de evolución de la seguridad en Colombia en los mandatos señalados se realizaron 48 encuestas escritas con preguntas abiertas mediante un formulario digital (Anexo 1). Este se diligenció de forma anónima para privilegiar la libertad en las respuestas de cada uno de los expertos consultados. Esta estuvo orientada bajo un enfoque cualitativo y el tipo de pregunta usada fue abierta. Su objeto fue indagar en población especializada vinculada a los sectores seguridad y defensa desde diferentes áreas (servidores públicos, analistas y asesores, empresarios, docencia e investigación), con el fin de recopilar información que permitiera comprender el problema investigado.

Las personas seleccionadas a ser encuestadas fueron contactadas inicialmente por correo electrónico para invitarlas a participar. Posteriormente, cada una de ellas diligenció la encuesta que constaba de seis partes relacionadas como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1

Secciones encuesta preguntas tipo abierta

#	Sección encuesta
1	Perfil del encuestado
2	Enfoque central política de seguridad y defensa
3	Amenazas hacia política de seguridad y defensa
4	Palabras e ideas política de seguridad y defensa
5	Logros y aciertos política de seguridad y defensa
6	Desaciertos política de seguridad y defensa

Fuente: elaboración propia, a partir encuestas realizadas durante trabajo de campo.

Para la realización de las encuestas se programó una fase de trabajo de campo durante los meses de agosto y septiembre de 2021. En total fueron contactadas 87 personas, de las cuáles se encuestaron inicialmente 50; sin embargo, dos de ellas no permitieron usar sus datos, razón por la cual el grupo se redujo a 48 personas. De las anteriores 48 encuestadas, correspondieron a 35 fueron hombres (72 por ciento), 13 mujeres (28 por ciento) y cero (0) marcaron la categoría «otros». La edad de los participantes osciló entre los 35 y los 69 años, como se aprecia en la Tabla 2.

Tabla 2

Segmentación personas encuestadas por sexo y edad

Rango edad años	35-39	40-49	50-59	60-69	Total
Hombre	8	12	12	3	35
Porcentaje	16,7	25,0	25,0	6,3	72,0
Mujer	2	8	3	0	13
Porcentaje	4,2	16,7	6,3	0,0	28,0

Fuente: elaboración propia, a partir encuestas realizadas durante trabajo de campo.

Respecto a la «ocupación y trayectoria en temas de seguridad y defensa» de los participantes, la descripción de su trayectoria se presenta en la Tabla 3. Los participantes fueron organizados por un número y sus datos fueron relacionados de la misma forma tanto en la presentación como en las respuestas a cada pregunta.

Tabla 3

Especialización y trayectoria personas encuestadas

Participante	Sexo	Ocupación y trayectoria en temas de seguridad y defensa	Sector
1	Hombre	Ingeniero Civil, estudiante Curso Integral de Defensa Nacional (Cidenal)	Privado
2	Hombre	Empresario, estudiante Curso Integral de Defensa Nacional	Privado

3	Hombre	Abogado	Privado
4	Hombre	Estudiante Curso Integral de Defensa Nacional	Privado
5	Hombre	Abogado Penalista	Privado
6	Mujer	Directora Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres. Ha ocupado cargos directivos en diferentes instituciones públicas encargadas del tema de seguridad y defensa nacional	Público
7	Hombre	Abogado, consultor organizacional y estudiante Curso Integral de Defensa Nacional	Privado
8	Hombre	Abogado, ciudadano común y corriente	Privado
9	Mujer	Juez especializado	Público
10	Hombre	Asesor asuntos seguridad y defensa, por más de 30 años	Privado
11	Hombre	General de la República	Público
12	Mujer	Funcionaria Acción Social	Privado
13	Hombre	Abogado asesor sector defensa	Privado
14	Hombre	Fiscal especializado	Público
15	Hombre	Director Prosegur Latam	Privado
16	Hombre	Oficial FF. MM. grado brigadier general	Público
17	Hombre	Estudiante Curso Integral de Defensa Nacional	Privado
18	Hombre	Administrador policial, oficial de la Policía Nacional en el grado de coronel, 31 años de experiencia; subdirector de Antinarcóticos	Público
19	Hombre	Comandante Fuerza de Tarea Conjunta	Público
20	Mujer	Abogada	Privado
21	Hombre	Director de Empleo Público, Función Pública; docente, investigador y estudiante Curso Integral de Defensa Nacional	Público
22	Hombre	Estudiante Curso Integral de Defensa Nacional I, cargos directivos sectores agrícola y mineral	Privado
23	Hombre	Estudiante Curso Integral de Defensa Nacional	Privado
24	Mujer	Gerente proyectos sectores seguridad y defensa	Privado
25	Hombre	Estudiante Curso Integral de Defensa Nacional	
26	Mujer	Teniente reserva Ejército Nacional, Curso Integral de Defensa Nacional, trabajó en MDN	Público
27	Mujer	Teniente corveta, reserva Armada de Colombia	Público
28	Hombre	Funcionario seguridad minera de oro, Antioquia	Privado
29	Hombre	Profesor universitario	Privado
30	Mujer	Abogada, cursó defensa y seguridad nacional	Privado
31	Hombre	Director Fundación Konrad Adenauer (KAS) Colombia	Privado
32	Hombre	Estudiante Curso Integral de Defensa Nacional	Público
33	Hombre	Estudiante Curso Integral de Defensa Nacional	Privado
34	Mujer	Ejecutiva Energy Transitions S. A. S. S. P.	Privado
35	Hombre	Líder gremial	Público
36	Mujer	Fiscal especializada narcotráfico	Público
37	Mujer	MDN-OCC directora Ética y Humanización	Público
38	Hombre	Representante Cámara, estudiante Curso Integral de Defensa Nacional	Público

39	Hombre	Estudiante Curso Integral de Defensa Nacional, alumno maestría en Seguridad y Defensa; asesor entidades territoriales.	Privado
40	Hombre	Asesor sectores seguridad y defensa	Privado
41	Hombre	Abogado, exasesor del Ministerio Nacional de Defensa durante casi cuatro años.	Privado
42	Hombre	Asesor sectores seguridad y defensa durante cuatro años	Privado
43	Mujer	Magíster y asesora seguridad y defensa	Privado
44	Hombre	Congresista de la República, exviceministro Interior	Público
45	Hombre	Ingeniero en Mecatrónica, gerente empresa sector defensa	Privado
46	Hombre	Asesor sectores seguridad y defensa	Privado
47	Mujer	Comunicadora social-periodista, 10 años experiencia cubrimiento y gestión medios temas seguridad, defensa y paz	Privado
48	Hombre	Asesor seguridad nacional DIAN, 10 años experiencia sectores defensa y seguridad	Público

Fuente: elaboración propia, a partir encuestas realizadas durante trabajo de campo.

3.3.3. *Entrevista semiestructurada a grupo focal*

Por otra parte, para ampliar la información recolectada en la encuesta se procedió a conformar un grupo élite de personas vinculadas al proceso, las cuales poseen información primaria sobre el tema analizado, que se complementa según lo planteado como triangulación de la información (Tabla 4). A continuación, se referencian los participantes, los cuales fueron entrevistados (Anexo 2), tomaron parte de forma voluntaria y autorizaron ser grabados. Las entrevistas fueron realizadas en octubre de 2021.

Tabla 4

Ocupación, trayectoria y fechas personas entrevistadas

Nombre	Edad	Sexo	Ocupación y trayectoria temas seguridad y defensa	Fechas entrevistas
Entrevistado 1 Carlos Alberto Ospina Ovalle	74	Hombre	- Jefe Operaciones Ejército - Inspector Fuerzas Militares - Comandante Ejército - Comandante Fuerzas Militares	8 octubre 2021
Entrevistado 2 Jaime Alfonso Lasprilla Villamizar	60	Hombre	- General reserva - Excomandante Ejército - Administrador Empresas - Agregado Defensa Embajada Estados Unidos	15 octubre 2021

Entrevistado 3 Andrés Valencia Pinzón	54	Hombre	<ul style="list-style-type: none"> - Actual director Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) (2020-2021) - Ministro Agricultura y Desarrollo Rural (2018-2020) - Presidente Federación Nacional de Avicultores de Colombia (Fenavi) - Gerente Comercial Federación Nacional de Cafeteros - Gerente Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) - Representante Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC) para Asia y Pacífico 	22 octubre 2021
Entrevistado 4 Carlos Enrique Álvarez Calderón	52	Hombre	<ul style="list-style-type: none"> - Político - Magíster Relaciones Internacionales - Docente Escuela Superior de Guerra 	29 octubre 2021

Nota: las cuatro entrevistas se encuentran en el Anexo 2.

Fuente: elaboración propia, a partir encuestas realizadas durante trabajo de campo.

3.4. Estructura, organización y desarrollo del trabajo de investigación

La presente tesis está organizada en cinco capítulos. La primera parte se refiere a la introducción y presenta los prolegómenos de la investigación. En esta se plantean los aspectos contextuales y metodológicos. Adicionalmente, se brinda la información de la población a la cual fue aplicado los instrumentos (encuesta y entrevista).

El Capítulo 1 titulado «Evolución de la seguridad como concepto en el siglo XX y su interpelación desde la Escuela de Copenhague» establece las bases teóricas para explicar cómo ha evolucionado el concepto de la seguridad y su relación con el Estado y el sistema internacional. Este abordaje realiza una aproximación histórica desde la modernidad hasta llegar al inicio de la formación del realismo como teoría explicativa que se convertirá en la interpretación dominante que explica las dinámicas de la seguridad en el siglo XX. Ya en la segunda mitad de este siglo surgen nuevas teorías que se sumarían a explicar la relación de la seguridad con otros objetos referentes de la misma, planteando nuevos debates en la subdisciplina de las relaciones internacionales. De estos debates surgirá la crítica del

construccionismo al realismo, no sobre el supuesto de convertirse en una teoría más compleja sino como una revisión a las formas metodológicas.

Dicho esto, se experimenta una traslación del objeto de estudio y sus aproximaciones en términos metodológicos, derivando con ello, en un replanteamiento a lo que tradicionalmente configuró el dilema de la seguridad (Krause, 1998, 298-310; Floyd, 2007, 45; Diskaya, 2013, 8), bajo el cual se involucran otras dimensiones en el análisis de la seguridad como concepto y acción (Buzan, 2020). De allí que en 1991 Barry Buzan introdujera el término «securitization» o «securitisation¹³», y que en 1998 surgiera la escuela de Copenhague (Buzan, Wæver y de Wild, 1998; Diskaya, 2013). Los pensadores de este nuevo planteamiento desarrollaron un acercamiento diferente a la noción de seguridad a partir de realizar preguntas, tales como: ¿Qué entidades necesitan protección (objetos de referencia)? y ¿cuáles son las posibles fuentes de amenaza para estos? (Baysal, 2019, 26). Es desde esta teoría bajo la cual se planteó comprender el desarrollo de la construcción de la estrategia de seguridad y defensa en Colombia en sus últimos años.

El Capítulo 2 «Antecedentes históricos en Colombia sobre la construcción de seguridad y su estrategia basada en la defensa, segunda mitad siglo XX» tiene como propósito brindar una aproximación contextual histórica de la construcción de la seguridad como concepto en el Estado colombiano, con el fin de ahondar en su interpretación en relación con las nociones de seguridad y defensa nacional anteriores al período de tiempo estudiado en esta investigación. Principalmente se rastrearon dos factores que inciden en la agenda de la seguridad nacional. Primero, la posición de Colombia en el sistema bipolar mundial desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial y comienzo de la Guerra Fría; y segundo, el estallido e impacto de la violencia política y social heredada en la población colombiana desde comienzos del siglo XIX originada en la «pobreza, desigualdad, inequidad, analfabetismo, exclusión política, etc.» (Arboleda Ramírez, 2014, 122), que detonaron en los sucesos del 9 de abril de 1948, en Bogotá, conocidos como «el Bogotazo» (Leal Buitrago, 1992, 8-12).

¹³ Este vocablo se ha traducido al español en diferentes palabras: «segurizar», «securitizar», «segurizar», o aún «titulizar».

El Capítulo 3 «Securitización y desecuritización de la seguridad en Colombia: transformación de elementos e ideas de la seguridad y defensa estatal (1998-2010)», analiza los elementos, ideas y conceptos vinculados en los gobiernos suscritos a esta investigación (Pastrana, 1998-2002; Uribe, 2002-2010 y Santos, 2010-2018), mediante la triangulación de la información obtenida en documentos oficiales, fuentes académicas y los datos suministrados por los participantes en la encuesta y en las entrevistas semiestructuradas, para lo cual se aplicó la metodología del trazado de procesos (*process tracing*). A su vez, se da inicio a una importante transformación en las Fuerzas Militares, así como, a un desplazamiento de los objetos de referencia de la seguridad propiciando el desarrollo de una estrategia híbrida para la seguridad y la defensa nacional, que luego se fortalecerían en los dos gobiernos del presidente Álvaro Uribe Vélez y se decantarían en los dos gobiernos del presidente Juan Manuel Santos Calderón.

El Capítulo 4 «Desecuritización de la seguridad en Colombia: nuevos enfoques de la seguridad y defensa (2010-2018)» aborda las acciones concretas, las estrategias y los mecanismos implementados ejecutados en cada legislatura del período de estudio seleccionado. Esto permitió rastrear el proceso de securitización efectuado en los mandatos de los presidentes Pastrana y Uribe, mediante el Plan Colombia y la política de seguridad democrática, respectivamente. Luego, se rastrea el proceso de desecuritización de la seguridad efectuado por el presidente Santos, bajo la implementación del proceso de paz y posterior Acuerdo de Paz firmado con la guerrilla de las Farc.

El Capítulo 5 «Hacia una estrategia híbrida de seguridad multidimensional en Colombia» recoge los elementos encontrados en los cinco periodos presidenciales observados en los capítulos 3 y 4, que como se planteó de forma inicial, permitieron la formación de una estrategia híbrida para la nación colombiana, surgida no sobre la base de la planeación y del diseño del gobierno sino como el resultado del «conjunto de ideas que despliega los recursos de una nación para alcanzar sus intereses a largo plazo»¹⁴ (Brooks,

¹⁴ Traducción del autor. «Grand strategy is a set of ideas for deploying a nation's resources to achieve its interests over the long run» (Brooks, Ikenberry y Wohlforth, 2012, 11).

Ikenberry y Wohlforth, 2012, 11). Según el rastreo de procesos ejecutado, al identificar las secuencias de eventos y coyunturas de los diversos acontecimientos durante el periodo de tiempo analizado se llega a la narrativa causal de la idea de construcción de paz y la reducción de los grupos armados ilegales como eje central impulsor de la estrategia de seguridad.

Finalmente, en un último apartado se presentan las conclusiones, en las cuales se exponen los principales hallazgos de la investigación, así como sus limitaciones, apuntando a la producción académica que da respuesta a la pregunta trazada en este trabajo. A renglón seguido, se plantean las bases conceptuales y teóricas para entender cómo fue el proceso de construcción de la estrategia de seguridad y defensa de Colombia entre los años 1998 y 2018.

CAPÍTULO 1. EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD COMO CONCEPTO EN EL SIGLO XX Y SU INTERPELACIÓN DESDE LA ESCUELA DE COPENHAGUE

Este capítulo hace una aproximación teórica a los conceptos y a la teoría considerada por parte del investigador como pertinente para analizar el objeto de estudio en cuestión. El planteamiento inicia con una aproximación a la evolución y desarrollo conceptual que fundamentó la visión dominante de la seguridad y su relación con el Estado. Este recorrido se hace comenzando por las visiones clásicas que contienen el planteamiento inicial teórico respecto a la seguridad y su incidencia en la configuración del Estado moderno. Después se aborda el debate académico que plantea la oposición a la visión pesimista del hombre y, por ende, de sus relaciones sociales por una postura centrada en el entendimiento como principio de las relaciones políticas y cuyo desarrollo a la seguridad se construye desde lo colectivo en el paradigma liberal.

En este punto de la discusión, las vertientes de la teoría crítica y del constructivismo amplían los elementos del debate al introducir las nociones de significado e interpretación al ámbito de la seguridad. Como resultado de esta discusión se hace posible una aproximación al concepto de seguridad multidimensional.

1. PREMISA CLÁSICA DE LA SEGURIDAD, GARANTÍA DE LA SUPERVIVENCIA

Luis cometió, pues, cinco faltas: aniquiló a los débiles, aumentó el poder de un poderoso de Italia, introdujo en ella a un extranjero más poderoso aún, no se estableció en el territorio conquistado y no fundó colonias. Y, sin embargo, estas faltas, por lo menos en vida de él podían no haber traído consecuencias desastrosas si no hubiese cometido la sexta, la de despojar de su Estado a los venecianos. Porque, en vez de hacer fuerte a la iglesia y deponer a España en Italia, era muy razonable y hasta necesario que las sometiese.

(Maquiavelo, 1939).

En los siglos XV y XVI, tiempo en el cual Maquiavelo vivió, fue un momento de la historia marcado por las tensiones entre los poderes territoriales y la defensa a ultranza de los intereses patriarcales representados en los diversos Estados que componían la península itálica; las Guerras de Nápoles, protagonizadas por Carlos VIII de Francia en contra de La Liga de Venecia y el necesario ejercicio de la diplomacia durante estos años forjaron en el

pensador las nociones e ideas iniciales modernas en relación con el Estado, la política y la seguridad.

Nicolás Maquiavelo, en 1513, a través de su obra *El Príncipe*, instaura una concepción moderna para la época del ejercicio político, que enmarca una discrepancia ante la práctica política tradicional. Principalmente, Maquiavelo concibe que en el sentido de los comportamientos de un príncipe para ser estimado deben garantizar la seguridad a sus ciudadanos (Morgenthau, 1986). Desde la experiencia con el manejo de los intereses gremiales, familiares y la gestión de los intereses de los Estados, Maquiavelo comenzó a vincular a la seguridad con el ejercicio del poder y uso de las armas:

El ansia de Conquista es, sin duda, un sentimiento muy natural y común, y siempre que lo hagan los que puedan, antes serán alabados que censurados; pero cuando intentan hacerlo a toda costa los que no pueden, la censura es lícita (Maquiavelo, 1939).

Según el pensador, el poder del príncipe no reside en un origen sobrenatural, más bien tiene un enfoque centrado en las relaciones entre los hombres, que a su vez se rigen por la naturaleza humana dominada en todos los casos por los instintos negativos que le hacen egoísta, y a la vez más apto para la supervivencia. Esta condición que prevalece en las conductas del ser humano conlleva a que la visión del Estado en Maquiavelo esté orientada a la construcción racional del poder y no hacia la exaltación del componente divino y atemporal. Morales (2005) señala en su análisis del pensador que «el ámbito divino como marco de la realidad social y política debe ser marginal para la construcción del Estado, vía el incremento de poder de un príncipe determinado» (p. 92).

En consecuencia, es mucho más significativo pensar en la organización de las unidades políticas como Estados, no desde las visiones superiores capaces de exaltar las mejores calidades humanas; sino que en cambio es mejor aceptar que este tipo de construcciones entendidas como «Estado ideal» son imposibles en cuanto realidad práctica, porque la naturaleza humana es conflictiva y en respuesta a ella debe establecerse no una organización política con fines superiores, sino una que responda a estos comportamientos y se rija por la naturaleza misma de los vínculos entre los hombres.

Sobre esta característica, y para la práctica de esta forma de Estado habrá que alejarse del dilema de lo moral en relación con las prácticas políticas: «El tercer rasgo del pensamiento político de Nicolás Maquiavelo es el referido a la exclusión de la moral de la esfera política» (Morales, 2005, 93); y este principio resulta ser fundamental dado que faculta al príncipe para desplegar sus estrategias en función de sus objetivos. Maquiavelo, entre sus frases célebres acuñó que «para evitar una guerra nunca se debe dejar que un desorden siga su curso, porque no se la evita, sino se la posterga en perjuicio propio» (1532).

Bajo estos preceptos empieza a consolidarse la visión de la seguridad como un intangible que se construye en el imaginario de la sociedad, pero que se relaciona con la experiencia diaria de las personas en términos de percepción de confianza: «La seguridad es un fenómeno intangible, pero con propiedades que hacen posible que la población la perciba a fin de generar una sensación colectiva de certeza y confianza» (Morales, 2005, 93).

Maquiavelo enuncia que:

En los Estados gobernados por un príncipe asistido por siervos, el príncipe goza de mayor autoridad: porque en toda la provincia no se reconoce soberano sino a él, y si se obedece a otro, a quien además no se tiene particular amor, sólo se lo hace por tratarse de un ministro y magistrado del príncipe (1532).

A esta noción proyectada por Maquiavelo se articulan en buena medida las expectativas de los Estados renacentistas de su época, reconocidas por el pensador desde su experiencia como «diplomático» en misiones relacionadas con la defensa de los territorios pertenecientes a Florencia, y en su contacto con la monarquía francesa. De allí, se derivan las principales ideas políticas en torno al tema de la defensa, articuladas a la comprensión de la función principal del Estado, con carácter permanente y necesario, que permite la supervivencia de las estructuras y con ellas la comunidad humana que cobija.

Este elemento es trascendental en el pensamiento de Maquiavelo, dado que los príncipes de su época no podían consolidar la idea de unidad nacional basada en factores identitarios comunes, debido a la enorme influencia del papado en los poderes locales del territorio europeo, al respecto el mismo Maquiavelo resaltaba que: «El poder de la Iglesia de Roma

impide que la convergencia nación y Estado coincidan para conformar una unidad política organizada de naturaleza superior» (Maquiavelo, 1939).

Bajo la influencia del establecimiento religioso, el contexto histórico del siglo XVI testimonia que la existencia de Estados reales estuvo fragmentada por la alta división territorial y se antepone a la visión idealista de un Estado italiano unificado y, por el contrario, alimentada la idea de que la defensa se convierte en un medio para que se fortalezca el poder del gobernante. Este significado está presente en Maquiavelo en el «componente (que) se refiere a la función del Ejército al interior del Estado, como estructura organizada de carácter permanente que establece una lógica de funcionamiento al interior del principado y adquiere la responsabilidad principal para sostener los esfuerzos del gobernante» (Morales, 2005, 94).

Con estos fundamentos se hace de la guerra un elemento constante e ineludible, postulado que se convierte en la máxima «la guerra es necesaria cuando existe una causa». Según Maquiavelo, en los períodos de guerra el gobernante dispone de los recursos haciendo que se potencialice la construcción del Estado para después presentar al mismo Estado como un fin en sí mismo; así las cosas, Maquiavelo plantea ideas de naturaleza pesimista en el nivel de la discusión política unido a concepciones liberales.

Nicolás Maquiavelo en *El Príncipe* da nuevas pistas para esta disertación, al poner la violencia en los lugares de construcción de comunidades políticas, para el sostenimiento de los logros de poder alcanzados y la conjuración de alzamientos, es decir, le confiere utilidad para los fines del Estado en donde se enmarca la seguridad. Por tanto, sobre lo anterior hay que extraer de su obra que cuando se refiere a la constitución de principados nuevos o mixtos, por ejemplo, existen incertidumbres ante lo que ocasiona lo novedoso en lo cual, en razón de lo sucedido para su constitución, es posible que los «hombres cambien con gusto de señor, creyendo mejorar; y esta creencia los impulsa a tomar las armas contra él », a lo cual se le suma otra necesidad natural «el príncipe se ve obligado a ofender a sus nuevos súbditos, con tropas o con mil vejaciones que el acto de la Conquista lleva consigo» (Maquiavelo, 1939, 9).

Fuerza y capacidad para ejercer violencia es un recurso por parte de quien o quienes están en el poder, en tanto útil para la consecución, defensa y mantenimiento de un orden establecido; sin embargo, en su disertación Maquiavelo advierte que descansar en las tropas no es suficiente, se requiere también de la colaboración de los provincianos para entrar en provincia y mantener las conquistas. Entonces «violencia» no es para este pensador suficiente en un escenario de gobierno, es útil en momentos en los cuales quien detenta la capacidad de ejercerla la use para sus intereses. Por ello la seguridad se convierte en el aspecto que salvaguarda lo obtenido en escenarios de conquista y está dirigida a quienes habitan los territorios disputados.

Sin embargo, para la conservación del Estado, que antes de su adquisición se regía por sus propias leyes y vivía en libertad, tres elementos son necesarios para relacionarse con el nuevo lugar: (1) destruirlo, (2) radicarse en él, y (3) dejarlo regir por sus leyes (Maquiavelo, 1939, 24). Es entonces la violencia útil para fines que requieren un actuar preciso y clave, pero no lo es tanto en otros momentos, lo que allí queda es la latencia de su uso, lo que significa una atribución conferida de alguna manera a quienes en sí detentan el poder. Pero Maquiavelo, en medio de su visión de las cosas propias en la época donde pone su mirada, advierte que quien ose no destruir una ciudad para dominarla le quedará como único resultado el ser aplastado por ella (Maquiavelo, 1939, 25).

Con la idea de la «seguridad» como un valor abstracto que involucra una conciencia colectiva, Maquiavelo presenta a la «seguridad», como una labor destinada a las élites por cuanto su planteamiento debe ser responsabilidad primordial del gobernante, ya que este es en últimas el depositario de la visión del Estado y los medios para construirlo y reproducirlo. Por tanto, de acuerdo con Morales:

En definitiva, la seguridad del Estado italiano gravitaba en la superación de sus propias contradicciones e impedimentos para constituirse, para Maquiavelo el factor estabilidad no podía reducirse a un principado aislado; sino por el contrario (...) la ecuación política incorporaba como necesidad la formación y concreción del espíritu patriótico como fuerza impulsora de los procesos políticos (Morales, 2005, 97).

En cuanto al carácter autorreplicable de la seguridad, esta es capaz de reproducir sus condiciones, involucrando las dinámicas del tejido social para reconvertirse de acuerdo con

las circunstancias contextuales que se produzcan (Morales, 2005). Entonces, la «seguridad» es definida como condición fundamental del Estado y la «defensa» es el recurso primario para garantizarla. En este planteamiento, a mayor incremento del poder del Estado, mayor seguridad para este.

Siguiendo el planteamiento de Maquiavelo se denota que la seguridad es en sí misma una noción compleja y con una esencia poliforme, por cuanto el elemento del cambio está implícito en ella: el carácter polimorfo de la seguridad se objetiva en el elemento cambio, como lógica permanente de adaptación a las circunstancias, cualificación de sus formas de persistencia y como componente de interpretación y formulación de nuevas necesidades. (Maquiavelo, 1939).

1.1. Contexto siglo XVII y surgimiento del Estado-nación

Un segundo elemento que incide en la construcción de la noción de seguridad y su correlato en la figura del Estado son los procesos sociales ocurridos en la Europa occidental del siglo XVII, en donde se experimentó un avance significativo en las prácticas y herramientas utilizadas para la guerra. En primer lugar, esta emerge en el contexto de la guerra entre diversas ciudades-Estado en Europa, lo que implica la protección contra las amenazas externas provenientes de otros Estados. Así, Tilly (1991) denomina la formación del Estado a partir de una «teoría belicista del Estado».

A su vez, durante este siglo, el pensamiento de Hobbes irrumpe con fuerza en la consolidación de la apreciación de las relaciones humanas fundadas en la premisa de «el hombre es lobo para el hombre», y bajo este precepto de pesimismo antropológico el único remedio a esta situación original es posible a través de la figura del Estado. Así, Hobbes plantea la necesidad de reconocer en la institución estatal una figura capaz de superar la existencia individual con el fin último de proveer seguridad al tener la posibilidad de contener los conflictos entre los individuos.

Para 1651, la construcción del concepto avanza de una perspectiva que parte desde la visión individualista del hombre a la relación que se puede consolidar con la sociedad, construida por Hobbes en *Leviatán*, interpretando a su vez el poder como los medios presentes para obtener algún bien manifiesto futuro. Este puede ser original o instrumental, así que, «son instrumentales aquellos poderes que se adquieren mediante los antedichos, o por la fortuna, y sirven como medios e instrumentos para adquirir más, como la riqueza» (Hobbes, 1991, 48).

A partir de la propuesta conceptual de Hobbes, se determina la seguridad como el objetivo que persiguen los hombres y las sociedades, que se obtiene por medio de la aceptación del contrato social, y que a su vez implica la renuncia a un derecho: «El despojarse a sí mismo de la libertad de impedir a otro el beneficio del propio derecho a la cosa en cuestión» (Hobbes, 1991, 76). En definitiva, el motivo y fin por el cual se establece esta renuncia y transferencia de derecho no es otro sino la seguridad de una persona humana, en su vida, y en los modos de conservar ésta en forma que no sea gravosa (Hobbes, 1991).

Con el surgimiento del Estado, el concepto de seguridad empieza a transformarse en un enfoque orientador de este en el sistema internacional. Su consolidación está directamente relacionada con el fin de la Guerra de los Treinta Años (1618-1648), y es por medio de la firma del Tratado de Paz de Westfalia, en 1648, que representaron el inicio del reconocimiento del Estado y de la soberanía estatal como «la plena afirmación del postulado de la absoluta independencia recíproca de los diferentes ordenamientos estatales» (Wolfers, 1952, 482).

No obstante, la complejidad de este tema radica no en los acontecimientos revolucionarios sino en las dinámicas sociales que dieron curso a dichos sismos, por ello no puede dejarse de lado que la conformación de los Estados europeos estuvo plagada de complejidades y disparidades, fueron grandes procesos que en un nivel comparativo pueden dar cuenta de la formación de los Estados modernos, es preciso recordar autores como Michael Mann (1986), quien argumenta que las sociedades occidentales en su desarrollo contienen cuatro elementos fundamentales, que se conjugan o actúan en momentos en los

cuales se convierten en propicios para el advenimiento de los modelos políticos y sociales, estos elementos son denominados como fuentes de poder social, a saber: político, militar, ideológico y económico.

Para Mann, esos cuatro elementos son las formas de organización del poder; cada una de ellas juega un papel preponderante en un momento de formación y consolidación de los Estados. En ese marco sugiere el poder militar, el cual nace de la necesidad de priorizar la defensa y la utilidad de la agresión. Su trabajo fijó la mirada en Francia, Gran Bretaña, Austria de los Habsburgo, Prusia-Alemania y los Estados Unidos, buscando en estas experiencias la congruencia de las fuentes de poder.

1.2. Realismo clásico e interpretación de la seguridad estatal, siglo XX

El realismo clásico, el cual se desarrolla en el período de la Segunda Guerra Mundial e inicio de la Guerra Fría, surge como teoría interpretativa tras la imposibilidad de mantener la paz en el período entreguerras. Se caracteriza por un énfasis en la situación conflictiva y competencia permanente entre los actores de la arena internacional, los Estados en orden a su actuación, que está definida por sus capacidades en términos de poder y metas en un escenario anárquico. Algunos de los principales autores del realismo clásico son Edward Hallett Carr (2004), con su obra *La crisis de los veinte años, 1919-1939*, y Hans J. Morgenthau (1986), con *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*.

Ahora bien, con el transcurso de la primera mitad del siglo XX, los acontecimientos de las dos guerras mundiales dejaron gravado en la memoria de la humanidad la imagen de cómo el horror y la destrucción podían apoderarse del curso de los acontecimientos con tan solo un abrir y cerrar de ojos. En efecto, este período de la historia universal, considerado por Hobsbawm (1995) como «la era de la gran catástrofe», dejó expuestas algunas situaciones vulnerables sobre el equilibrio político internacional, y, por ende, la justificación de un discurso en relación con las implicaciones de los Estados en torno a la seguridad (Bosemberg, 2006). No obstante, fue tras la consolidación de los bloques de poder resultantes de las interacciones estatales después de la Segunda Guerra Mundial, el mundo de la política

internacional se enfrentó al dilema de comprender un estadio de tensa calma en el cual el conflicto era latente, a pesar de los esfuerzos por mantener la paz. Es lo que Raymond Aron diagnosticó como: «Paz imposible, guerra improbable», situación que finalmente oscila entre el comportamiento de los gobernantes en la esfera internacional:

Los Estados que reconocen mutuamente su soberanía y su igualdad no tienen, por definición, autoridad ninguna unos sobre otros. Los hombres de Estado que mandan en la administración, en el ejército o en la policía, se encuentran en la cima de una jerarquía legal. La distinción entre dos conductas, diplomático-estratégica, por una parte, y política, por otra, me parece esencial aun en el caso de que las semejanzas sean múltiples. El poder en la escena internacional difiere del poder en el escenario interno, porque no tiene la misma envergadura, ni utiliza los mismos medios, ni se ejerce en el mismo terreno (1993, 84).

En primera medida, se resalta el hecho que durante el siglo XX los actores partícipes del sistema internacional concentraban sus interacciones enfocadas principalmente a coordinar los planes y proyectos de la cooperación estatal, a través de las organizaciones internacionales y la puesta en marcha de proyectos que contribuyeran a la pacificación del mundo; lo anterior sin perder de vista que la amenaza de la guerra era latente y que en cualquier momento de la historia el conflicto podría convertirse en la segunda alternativa después de que el camino de la negociación fallara. En consecuencia, la pregunta analítica respecto a la seguridad estuvo enmarcada sustancialmente en la visión del realismo político conceptualizado, a partir de las ideas de H. J. Morgenthau (1986). Con dicha influencia, el problema de la seguridad nacional fue definido de manera exógena, a partir de las condiciones de amenaza que «desde fuera» podría desafiar la paz y estabilidad interna del Estado.

Es así, que, en el contexto del siglo XX, el realismo político será entendido como una teoría occidental de las relaciones internacionales (Arenal, 2015, 21-51). Este va a definir al Estado como un actor racional que busca constantemente maximizar su poder obviando los principios morales y actuando como una unidad monolítica y cerrada como sistema (Waltz, 1996). Bajo las premisas expuestas por Maquiavelo y Hobbes (Arenal, 2015), los principios realistas caracterizan al sistema internacional y las relaciones entre los Estados a partir del carácter bélico y anárquico; el objeto de estudio de la disciplina se concentra en el ejercicio del poder, acompañado de una visión que reconoce de igual manera unas condiciones posibles para la cooperación y la paz interestatal (Grieco, 1997, ápod Doyle e Ikenberry,

1997), pero que en todos los casos, acude al entendimiento de la política como una acción marcada por el conflicto apoyándose en la máxima weberiana de la *realpolitik* tan aplicada a lo largo de los siglos XIX y XX en las relaciones internacionales.

Con la orientación de la *realpolitik*, desde los fundamentos de la teoría, quedó claro el papel fundamental que adquiere la seguridad en el desarrollo de la agenda internacional, girando en torno al interés nacional:

Expuestos en estos términos, queda claro que los principios del realismo político sugeridos por Morgenthau configuran una agenda de seguridad centrada en el estudio del interés de las naciones expresado en términos de poder y que, por tanto, la explicación del objeto y el sujeto de seguridad, es decir, lo que se asegura y la entidad que asegura, así como el grado de cesión de soberanía que supone este modelo, debe ser planteada en función de su noción de poder nacional (Sánchez y Rodríguez Morales, 2007a, 135).

Resultado de las interacciones entre los Estados, la concepción realista explica el surgimiento de un equilibrio de poder como una percepción conformada por aspectos como la disuasión: «La seguridad de un orden interno reside en el poderío preponderante de la autoridad; la seguridad de un orden internacional en el balance de fuerzas y en su expresión, el equilibrio» (Kissinger, 1973, 190). Esta premisa cobró más relevancia para la explicación del ámbito internacional tras el fracaso de la organización internacional de la Sociedad de Naciones y el declive del pensamiento liberal como práctica política en el contexto de las tres décadas siguientes en Europa y Estados Unidos. Estos hechos contribuyeron definitivamente al posicionamiento de las premisas del realismo clásico, que además orientó la práctica de la política internacional de los Estados Unidos, acogiendo el pensamiento y el desarrollo de la escuela norteamericana la figura de los pensadores europeos que migraron hacia América, como consecuencia de la segunda guerra.

Entre los postulados principales, el realismo reconoce el ámbito de la seguridad como la principal fuente para garantizar la autonomía estatal, dado que el propio Morgenthau definió al Estado en términos de:

Una entidad soberana, garante de orden en su interior y depredador de poder en la escena internacional (1985). Este entonces reconocerá al Estado como actor principal de la arena internacional y que encuentra su fin en la seguridad definida como la «integridad del territorio nacional y sus instituciones» (Morgenthau, 1986, 562).

Por otro lado, el conflicto, que propicia la inseguridad, puede ser el resultado de la lucha por el poder. El conflicto se plantea en términos de competencia por ventajas militares con cada uno de los lados tratando, en el peor de los casos, de mantener la distribución de poder existente y, en el mejor, procurando cambiarla a su favor (Morgenthau, 1986).

El elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder. (Morgenthau, 1986, 12), el interés nacional cumple la función de brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados. También, el poder se convierte en un instrumento para consolidar el fin del Estado, expuesto en la política internacional: el poder siempre será el objetivo inmediato (Morgenthau, 1986, 41). El poder, siguiendo a este autor, es comprendido como «cualquier cosa que establezca y mantenga el poder del hombre sobre el hombre (...) desde la violencia física hasta los lazos psicológicos más sutiles mediante los cuales una mente controla a otra»; este «tiende a equipararse con la fuerza material, especialmente de naturaleza militar (Morgenthau, 1986, 9). De esta forma, señala Laborie, el concepto de seguridad nacional

Gira alrededor del paradigma realista, en virtud del cual la política mundial es invariablemente una lucha entre Estados por el poder, bajo una situación de anarquía, compitiendo por sus propios intereses nacionales. En ese contexto, los Estados confían en el poder militar para garantizar esos intereses contrarrestando las amenazas que surgen de la fuerza armada de otros Estados (Iglesias, 2011, 2-3).

Como respuesta a la conflictividad entre los Estados propio del contexto de las guerras mundiales, en el sistema internacional se plantea la seguridad colectiva la cual propone que todos los miembros de la comunidad de naciones –sean o no damnificados de la guerra– se comprometan a hacer observar las normas del derecho internacional (Morgenthau, 1986, 347). Sin embargo, para este autor, la seguridad colectiva es una respuesta efectiva en el idealismo, ya que, en la práctica, no había resultado eficiente por la ausencia a un cumplimiento efectivo por parte de los Estados a las proposiciones dispuestas en los intentos del Pacto de la Liga de las Naciones y la Carta de las Naciones Unidas.

En ese sentido, E. H Carr (2004) realiza su aporte teórico con *La crisis de los veinte años (1919-1939)*, presentando una crítica al manejo de las relaciones internacionales bajo

el idealismo, tras el fracaso del mantenimiento de la paz, entendiendo que el orden mundial no se puede configurar únicamente a través de la legalidad y moralidad, sino, a través de una política que mantuviera siempre un elemento esencial en el poder (Carr, 2004, 157).

1.3. Fin Segunda Guerra Mundial. Guerra Fría y su impacto en la consolidación del fundamento realista sobre la seguridad

En este escenario de antagonismo entre las potencias del mundo Estados Unidos y la Unión Soviética ocupan el lugar central, por ello fue clara la imposibilidad de aceptar un eventual arreglo respecto a las influencias sobre los territorios del globo:

Este antagonismo reviste caracteres singulares —no solo político-militares— que hacen que la «paz imposible» no resulte únicamente de la aparición de una «diplomacia total» sino, sobre todo, de la imposibilidad ideológica de la aceptación de un «reparto del mundo» entre los vencedores de la Segunda Guerra Mundial» (Aguirre, 1993, 220)

Pero el diagnóstico no se completa con la constatación del carácter ideológicamente insoluble de la oposición de los dos sistemas enfrentados, otros condicionantes impiden que «la ausencia de paz» desemboque necesariamente en una tercera guerra mundial (Aguirre, 1993, 221).

En este ámbito de la política es K. N Herz (1959) define el dilema de la seguridad al interior del concierto de las interpretaciones de la teoría realista. El sistema internacional, después de los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial fue determinado por un cambio en el reconocimiento de un mundo sostenido, dentro de un poder multipolar hacia una estructura bipolar ambientada en nuevas tecnologías militares que definirían el momento como la era atómica:

El progreso tecnológico habría conseguido afectar tanto a la estructura como al comportamiento de las unidades en el sistema internacional. En el nuevo contexto atómico bipolar, la búsqueda de recursos de poder tal y como era entendida tradicionalmente, tendría poco sentido y la necesidad de garantizar la seguridad pasaría a constituir la principal preocupación del Estado (Herz, 1959).

Para el contexto de los años 1960 del siglo XX, los avances de las otras ciencias sociales, sobre todo en lo referente al desarrollo de los métodos y las metodologías de la investigación en campo, desafiaron directamente los postulados del realismo clásico, por cuanto era

evidente que el argumento de producción de conocimiento científico no podía residir única y exclusivamente en el postulado paradigmático.

El contexto internacional de la época ya no reconocía mayoritariamente a la *realpolitik*, como el fundamento deseado de la práctica política. Además, la cooperación y la interdependencia mundial dominaban el conjunto de interacciones entre los Estados. La estructura en la *realpolitik* concibe la pluralidad de centros de poder y la no dominación, a su vez, entendiendo el escenario de inseguridad relativa como la mejor vía para conjurar temporalmente el fantasma de la guerra. La incapacidad de dominación y la situación de inseguridad propician un ambiente en el cual ninguno de los actores se siente en capacidad de ejecutar hostilidades. En la *realpolitik*, el uso de la fuerza solo es contemplado cuando las demás vías para solucionar un conflicto se han agotado. Por ejemplo, verbigracia, la negociación y el arbitraje, entre otras.

En ese orden de ideas, a través del análisis de las nuevas realidades en la arena internacional, se presentan los postulados de la teoría neorrealista, que darían origen al realismo estructural o neorrealismo, cuyo desarrollo constituye una evolución del realismo político (Balsalobre, 2017), partiendo del período posterior a la Guerra Fría, en el cual el concepto de seguridad nacional adquirió su dimensión teórica, como resultado de las nuevas dinámicas, teniendo como fin responder a los nuevos retos y desafíos en el escenario global (Waltz, 2010, 126).

El neorrealismo responde a nuevas necesidades, resultado de diferentes percepciones que se han desarrollado en el marco de la Guerra Fría. Así mismo, la estructura constituye la parte fundamental del sistema (Arenal, 2015, 77), en este contexto surge una apertura en el número de actores que son considerados en la arena internacional, como las organizaciones internacionales y los actores no estatales, también el avance tecnológico incrementó las relaciones e interacciones, dando como resultado a las dependencias, subordinaciones y alianzas entre actores.

La visión desarrollada por el neorrealismo construye la definición de poder, a partir de diversos factores que influyen en las capacidades de un Estado: «Tamaño de la población y territorio, dotación de recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad política y competencia» (Waltz, 2010, 131). La seguridad, se convierte en un factor de fortaleza o debilidad que influye en las relaciones y el comportamiento de los Estados, la teoría de Waltz sostiene que la estructura determina el comportamiento de las unidades dentro de ella. En consecuencia, solo los cambios estructurales pueden afectar los resultados internacionales en la política mundial (Waltz, 2010, 108). El equilibrio de poder se construye en la espontaneidad de las acciones de los Estados «siempre que se cumplan dos requerimientos, que el orden sea anárquico, y que esté poblado por unidades que deseen sobrevivir» (Arenal, 2015, 77).

Como resultado, los avances teóricos reconocen la estructura de la arena internacional como el resultado de las interacciones entre los actores, Waltz afirma que el sistema internacional es anárquico, en ese sentido, los Estados guiarán sus acciones en tono al concepto de autoayuda, solo con el fin de la supervivencia, además, la estructura definida, solo podrá ser cambiada cuando las grandes potencias tomen acciones determinantes, en torno a su capacidad de poder (Waltz, 2010).

En este contexto la obra de Waltz (2010), se convierte en un icono de renovación y reafirmación de los principales postulados del realismo; aunque, según los críticos, este desarrollo también consolidaría una fractura importante en el pensamiento de la corriente. En especial, los argumentos utilizados por Waltz, en el sentido de consolidar una teoría sistémica capaz de explicar los cambios dentro del mismo sistema, lo llevaron a afirmar que el principal interés de los Estados es mantener su posición en el sistema, razón por la cual la búsqueda de maximización del poder o la búsqueda de influencias pasa a ser una cuestión de segundo orden.

Sobre este último aspecto en particular, afirman los críticos, Waltz abandonara la idea de los realistas clásicos basada en que en el sistema internacional existe una competencia simple entre las unidades, para adoptar el dilema de la seguridad planteado por Herz, que

insiste en que el poder puede ser considerado solo como un medio para garantizar la seguridad (Moure, 2015). Según Waltz, la anarquía facilita la autoayuda porque «los Estados cuentan solo con sus propios medios para conseguir seguridad en un contexto en el que la posibilidad de conflicto es elevada y las posibilidades de cooperación están notablemente limitadas» (Waltz, 2010).

Este avance de la teoría del neorrealismo con Waltz, según Moure (2015), propició importantes críticas retomadas por corrientes alternas en el pensamiento en relaciones internacionales, entre los elementos más significativos de esta crítica vale la pena mencionar el énfasis excesivo en las continuidades del sistema, la ausencia de una teoría de Estado y la falta de límites entre las nociones de sistema y estructura. En el contexto de este debate surgen nuevas posturas del realismo, cuyo énfasis está concentrado en los dilemas de la seguridad.

De esta manera surgen conceptos teóricos como la nueva dinámica de equilibrio de poder, entendida en el dilema de seguridad, la cual según Schweller (1997) funciona como «una teoría sistémica cuyo propósito es explicar por qué ocurren las guerras entre Estados que no buscan otra cosa que su propia seguridad». Los principales autores que servirán de guía para la investigación son Kenneth Waltz, con obras como *Teoría de la política internacional* (1979), *Realismo estructural después de la Guerra Fría* (2000), *International Security Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (2001), y también Robert Gilpin, con *War and Change in World Politics* (1981).

Kenneth Waltz, describe la seguridad como un fin por alcanzar en el sistema a través del poder, «el objetivo que el sistema los anima a buscar es la seguridad. Un mayor poder puede o no servir para ese fin» (Waltz, 2010). Así mismo, analiza el interés nacional, traducido en la lucha por la supervivencia de los Estados en un entorno de operaciones anárquico, mientras que la capacidad de supervivencia está definida en términos de seguridad, que se garantiza a través de la adquisición de poder.

De acuerdo con Waltz (2010), si la seguridad es un objetivo del Estado, impondrá requerimientos en las políticas internacionales en orden a la racionalidad del Estado, ya que

si se distancia del modelo racional, que da en riesgo la seguridad y con ella la supervivencia del Estado.

Adicionalmente, los postulados de Waltz enmarcados en el neorrealismo difieren de la corriente realista sobre el reconocimiento a las instituciones como reflexiones del poder del Estado y de la relativa distribución de sus capacidades, lo que las vuelve ligadas a los intereses del Estado en primer lugar y, por virtud de ello, a la estructura de la anarquía de los sistemas internacionales. Para el realista clásico es por la naturaleza humana por medio de la cual el líder del Estado buscará insaciablemente competir y dominar a sus rivales, pero para el realismo estructural o neorrealismo, la naturaleza humana es lo menos relevante, pues es la estructura en la cual se gesta la búsqueda de poder entre los Estados.

En un sistema internacional donde no hay una jerarquización de poder (Waltz, 2010) hace que el Estado busque tal poder como un sistema de protección de ataque de otro Estado, por ello a los grandes poderes no les quedan otra opción que competir para sobrevivir en una anarquía o ausencia de poder central ordenador. Sin embargo, hay dos grandes vertientes dentro de este neorrealismo estructural.

La vertiente denominada «realismo defensivo» sostiene que los Estados maximizan su participación en el poder mundial, porque el sistema los condenara si intentan ganar demasiado poder, es decir, la búsqueda de la hegemonía es demasiado peligrosa en esa anarquía; por otro lado, los realistas ofensivos como Mearsheimer, adoptan lo opuesto y sostiene que los Estados deben perseguir tanto poder como sea posible y la hegemonía es el objetivo para alcanzar, pues tener un poder de tal magnitud solo garantizará su supervivencia (2007). Por último, se deja claro que las guerras no son la única opción de ganar poder, se puede hacer aumentando su población o participando en la economía y riqueza global, un ejemplo de ello ha sido China, en las últimas décadas.

En el realismo estructural se encuentran cinco supuestos que sintetizan esta teoría y son:

- a. La *anarquía*, como principio ordenador, no hay un caos, no hay un poder central mientras que sí hay una jerarquía en los respectivos Estados.
- b. El *poder militar* de carácter ofensivo que los Estados tienen para realizar algún tipo de daño a otro Estado, este poderío cambia con el tiempo.
- c. La *incertidumbre*, nunca los Estados estarán seguros de las intenciones de los demás Estados propiciando unos Estados revisionistas, que observan si los otros quieren cambiar el equilibrio de poder, o aquellos *statu quo*, a los cuales no les interesa cambiar dicho equilibrio porque se sienten satisfechos con el poderío alcanzado.
- d. El fin último es la *supervivencia*, la integridad territorial y autonomía en ordenamiento interno, pueden perseguir otros intereses como bienestar, riqueza, protección de derechos humanos, pero si no se logra la supervivencia los demás intereses de por sí estarán igualmente inexistentes.
- e. La *racionalidad*: el Estado actúa con una información imperfecta que lo lleva a cometer errores, pero que igualmente conduce a un análisis de costo y beneficio.

Las grandes potencias compiten entre ellas, con información parcial y bajo la incertidumbre del actuar de la otra potencia, de esta manera el mayor temor no es que tanto poderío posee, sino la capacidad, las motivaciones y el momento en el cual podría atacar, puesto que en medio de la anarquía, donde no existe un poder central o superior que supervise estas acciones y pueda arbitrar en dicha situación, es entonces cuando el poder es la única garantía de la gran potencia para no ser atacado o si lo atacan saber con plenitud su victoria (Mearsheimer, 2007).

Los supuestos del realismo estructural descritos se reflejan en el famoso concepto del dilema de la seguridad (Herz, 1950; y véase también Glaser, 1997). Este concepto prevé que una potencia para asegurar su seguridad debe de disminuir la seguridad de otros Estados, es decir, el otro Estado pierde poder relativo cuando otro aumente su poderío, el tema se convierte en la percepción de que cuando un Estado al perder, y otro gana poder para su supervivencia, produce temor y la sensación de amenaza, por ende, amenaza a otros Estados y se convierte en la eterna competencia por la seguridad (Mearsheimer, 2007).

Por lo anterior, el concepto de «seguridad» se analiza también, a través del «dilema de seguridad» propuesto por John H. Herz (1950), que interpreta la influencia del comportamiento de los Estados sobre los demás, y en general sobre el sistema internacional, en términos de poder y capacidad para establecer y mantener la seguridad e integridad de sus territorios:

Los grupos o individuos que viven en tal constelación deben estar, y generalmente lo están, preocupados por su seguridad de ser atacados, sometidos, dominados o aniquilados por otros grupos e individuos. Al esforzarse por obtener seguridad de tal ataque, se ven impulsados a adquirir más y más poder para escapar del impacto del poder de los demás. Esto, a su vez, hace que los demás se sientan más inseguros y los obliga a prepararse para lo peor. Dado que nadie puede sentirse completamente seguro en un mundo de unidades en competencia, se produce una competencia de poder y se inicia el círculo vicioso de seguridad y acumulación de poder (Herz, 1950, 157)¹⁵.

Posteriormente, Waltz retoma el análisis del «dilema de seguridad» a través del *Structural Realism after the Cold War*, en el período de posguerra Fría, en el marco de la teoría neorrealista, cuando afirma que:

Los cambios en la estructura del sistema son distintos a los cambios a nivel de unidad. Por tanto, los cambios en la polaridad también afectan la forma en que los Estados brindan su seguridad. Se producen cambios significativos cuando el número de grandes poderes se reduce a dos o uno. Con más de dos, los Estados confían para su seguridad, tanto en sus propios esfuerzos internos como en las alianzas que pueden hacer con otros. La competencia en los sistemas multipolares es más complicada que la competencia en los bipolares porque las incertidumbres sobre las capacidades comparativas de los Estados se multiplican a medida que crece el número, y porque las estimaciones de la cohesión y la fuerza de las coaliciones son difíciles de hacer (Waltz, 2010, 5).

Por otro lado, el realismo posestructural presenta nuevas formas de estudio a través de diferentes variables explicativas, de esta manera surge el realismo defensivo, ofensivo. El *realismo defensivo*, caracterizado por la premisa de que el comportamiento estatal persigue esencialmente la supervivencia a través del logro de la seguridad (Arenal, 2015, 83), de la misma manera J. Herz y K. Waltz comprenden la búsqueda de la seguridad como la meta principal del Estado, siendo este un actor defensor del status quo (Grieco, 1997, 186). Mientras que para el *realismo ofensivo*, el papel de los Estados es maximizar su poder e

¹⁵ Traducción del autor. Groups or individuals living in such a constellation must be, and usually are, concerned about their security from being attacked, subjected, dominated, or annihilated by other groups and individuals. Striving to attain security from such attack, they are driven to acquire more and more power in order to escape the impact of the power of others. This, in turn, renders the others more insecure and compels them to prepare for the worst. Since none can ever feel entirely secure in such a world of competing units, power competition ensues, and the vicious circle of security and power accumulation is on (Herz, 1950, 157).

influir para optimizar su seguridad (Elman, 2004, 564) reconoce que la seguridad y la supervivencia de los Estados nunca están totalmente garantizadas en un territorio de anarquía (Arenal, 2015, 87).

Waltz atiende a los postulados del *realismo ofensivo* cuando afirma que el comportamiento conflictivo de los Estados se puede justificar, para el mantenimiento de la seguridad en el escenario anárquico del sistema internacional. «La tesis principal del realismo ofensivo es que incluso los Estados que solo quieren estar seguros actúan agresivamente, porque el sistema internacional los obliga a hacerlo» (2010, 5). En consecuencia, se desarrolla el *realismo posestructural*, que responde a una visión realista y se comprende en el refinamiento de componentes sistémicos, mediante este se hará referencia al *realismo defensivo* y *ofensivo*.

En el caso del *realismo defensivo*, se realiza un intento por zanjar estas críticas argumentando que la necesidad de supervivencia planteada a los Estados en el contexto internacional es tan fuerte, que el interés perseguido por ellos se reduce a conservar lo que tienen actuando de manera defensiva y en pro del mantenimiento del *statu quo* (Grieco, 1997). En ese ámbito, la visión del sistema internacional es relativamente sosegada por cuanto los Estados quedan constreñidos en relación con la búsqueda de intereses externos a través de acciones políticas, como la reducción de las fuerzas armadas y una práctica de política exterior moderada.

Bajo estos preceptos, Jervis (1978) plantea una propuesta desde el *realismo defensivo* en relación con el dilema de la seguridad, donde él supone que la anarquía dificulta la consecución de metas compatibles para los Estados, ya que a pesar de cuando la búsqueda de seguridad es constante en el sistema, una acción relacionada con los intereses de cualquier Estado puede, en cualquier momento, suponer una pérdida relativa de la seguridad de otro Estado.

Como respuesta a esta amenaza, el Estado afectado podrá implementar medidas para incrementar su seguridad, atentando contra las políticas internacionales de seguridad, lo cual

en la práctica política conduce a que se planteen relaciones de competición, tensión estratégica, desarrollo de la carrera armamentística e incluso la guerra (Jervis, 1978). En la visión del *realismo defensivo* el dilema de la seguridad puede modificarse significativamente a través del tiempo, esencialmente por dos condiciones: la primera es «el equilibrio ofensivo-defensivo, definido como la facilidad o dificultad relativa para conquistar un territorio y, por otra, la capacidad de los gobernantes para distinguir las políticas defensivas de las ofensivas» (Moure, 2015, 86). En esta propuesta se resume que el dilema de la seguridad puede activarse o no, dependiendo de las circunstancias y las variaciones sobre el sistema, situaciones que son prácticamente imposibles de calcular, predecir o medir como para recomendar la acción de los Estados.

Según los críticos del realismo, las operaciones teóricas ya mencionadas resultaron en una agenda de investigación marcada por la securitización del pensamiento en relaciones internacionales, lo que condujo, según los conocedores de la corriente realista, a construir «la disciplina del miedo», cuya visión depredadora arrojó como resultado una seguridad posicional enmarcada en «mi» o «nuestra» seguridad, llevando a un segundo plano la forma en que los «otros» perciben esta actitud en torno a la interpretación de la seguridad (Remiro, 2013).

Como resultado de dichos postulados, la proyección de las interacciones de los Estados en el contexto internacional quedó limitada a una lectura que solo entiende la lucha por el poder en un escenario dominado por la anarquía. En últimas, las relaciones entre Estados quedan constreñidas en un marco de conflictos profundos, así: «La sociedad internacional al estar caracterizada por la anarquía, entendida como la ausencia de un poder superior por encima de los Estados, obliga a estos últimos a velar por su propia seguridad» (Sánchez y Rodríguez-Morales, 2007a, 127).

Ahora bien, en ese análisis de relación de poder en el sistema internacional, debe recordarse que Waltz indica una cantidad apropiada de poder, puesto que los realistas defensivos enfatizan que si algún Estado se vuelve demasiado poderoso, se producirá un equilibrio (Waltz, 2010). En esa lógica de dilema de seguridad, los demás Estados fortalecerán su poderío militar y una alianza que no permitirá una hegemonía, un ejemplo de

ello fue en la Francia napoleónica o la Alemania nazi, cuando tuvieron aspiraciones hegemónicas fueron derribados por alianzas (Mearsheimer, 2007). Por eso los realistas defensivos concluyen que el Estado cuando intenta ganar un poder desmedido terminará luchando guerras que seguramente perderá. Por eso, en la actualidad es difícil que una gran potencia conquiste otro Estado, a pesar de que la conquista sea fácil por dos razones: primero porque el nacionalismo del Estado conquistado, no permitirá ser dominado tan fácilmente por el conquistador y, segundo, porque son pocos los beneficios y sí muchos los problemas y costos.

Los realistas ofensivos, exponen todo lo contrario a los realistas defensivos, puesto que las alianzas son para equilibrar amenazas y no poder, pero cuando se da una alianza para dar este tipo de equilibrio, muchas veces es ineficiente y ninguno se compromete a hacer frente a la amenaza o al Estado que ha ganado un poderío considerable, esto se ha denominado el «*buck-passing*» (intercambio de responsabilidades). Sin embargo, algunos realistas sostienen que «la presencia de un Estado especialmente poderoso facilita la paz» (Mearsheimer, 2007, 86), porque el Estado poderoso se siente seguro de su posición en el sistema y no será necesario usar la fuerza

Lo anterior, se evidencia en el hecho histórico de relativa paz, denominado «Pax Britannica», consecuencia de la posición dominante de Gran Bretaña en el sistema internacional. Pero otros realistas ofrecen un punto de vista distinto y se refiere a que un gran poder propicia mayor conflictividad, pues siempre estará compitiendo por ser hegemonía en un sistema anárquico y argumentan que tanto la Francia napoleónica era una hegemonía potencial en el siglo XVIII y, asimismo, Alemania tuvo dos ocasiones potenciales de ser hegemonía en Europa. Además argumentan que el largo período de paz británica, no fue porque Gran Bretaña fuera hegemónica, de hecho nunca se ejecutó una alianza en contra de los británicos, sino que ese largo período de paz se dio porque se gestó un equilibrio de poder en una multiplicidad de potencias europeas.

Ahora bien, los realistas defensivos argumentan que lo ofensivo-defensivo equilibra la competencia por la seguridad, pues todo equilibrio es un elemento para la paz. De esta manera

sostienen que una ventaja en la ofensiva propicia guerra y una ventaja en la defensa, paz, tal y como sucedió en la Segunda Guerra Mundial, pues cuando surgió la interoperabilidad de las fuerzas entre tanques y bombardeo, lo que se produjo fue un desequilibrio ofensivo-defensivo a favor de lo ofensivo. Mientras que no hubo guerra en Estados Unidos y la exURSS, porque la aparición de armas nucleares produjo un equilibrio a favor de la defensa.

1.4. Dilema de la seguridad, reflejo de la doctrina realista

Desde la mirada reflexiva al realismo, se destaca la discusión en torno a la conceptualización de la seguridad y sus posteriores respuestas; allí radica el sentido y los cambios más significativos que han surgido en torno al concepto y cómo esos cambios han influenciado la proyección geopolítica de los Estados.

Como ya se mencionó, el paradigma del realismo se construye desde la óptica de un pesimismo antropológico enmarcado en un sistema internacional que impone la necesidad de velar por la seguridad propia del Estado, por causa de las relaciones anárquicas entre unidades políticas; de esta forma, argumentan los más críticos de esta corriente, se ha tratado de incluir la esencia de los discursos político y ontológico que fundamenta la visión paradigmática de la teoría como un fundamento de interpretación teórica.

Así las cosas, con esta lógica de interpretación, se justifica un doble discurso; por una parte, el realismo se reafirma en la explicación racional que domina la producción teórica y por tanto influye de manera determinante en la interpretación de la seguridad, y, de otra, el paradigma del realismo es capaz de justificar las acciones de política internacional que sostienen la postura defensiva u ofensiva de cualquier Estado.

De este modo, el resultado de las anteriores operaciones sobre la configuración de una teoría relativa a la seguridad se refiere a que la ambigüedad resulta ser inevitable al momento de poner a prueba el concepto para poder explicar la práctica política, descifrando en esta crítica que buena parte de las ideas asociadas al dilema de la seguridad se constituyen desde

diferentes percepciones e intereses en los actores e implicando con ello una construcción amplia de su significación:

Se explica, entonces, este concepto (la seguridad), pero no sin antes elucidar las tergiversaciones asociadas a su comprensión, un argumento adicional para entender la brecha entre la práctica y la teoría, el exceso y la limitación, y el mito y la realidad de la seguridad nacional propuesta por el paradigma realista (Sánchez y Rodríguez-Morales, 2007a, 135).

Al indagar en la elaboración de las críticas sobre la univocidad de la noción de seguridad en el debate realista, aparecen aportes definitivos a la cuestión; es el caso de Wolfers (1952), quien abrió un debate en torno a la conceptualización realista sobre la seguridad nacional y al hecho de si en ella era posible observar un marco de ambigüedad. Básicamente porque el concepto era concordante con un amplio rango de objetivos políticos que podían ser no solo distantes entre sí, sino a su vez contradictorios, el resultado se refiere a que las «políticas de seguridad» acogerían un sinnúmero de posibilidades no necesariamente interconectadas de manera coherente y funcional.

Según Wolfers (1952), bajo la premisa realista de que el interés nacional se presenta como superior a los intereses particulares –de individuos, grupos, gremios o incluso regiones– su práctica conlleva a dar por sentada, la mayor parte de las veces, la idea de que el deber ser se impone sobre la diversidad o la ambigüedad que pueda tener una sociedad en relación con la comprensión y defensa de lo público, pero las prácticas políticas y sociales distan mucho de esta interpretación y, por tanto, su aplicabilidad puede concluir en excesos.

En las objeciones planteadas al realismo, se enuncia que el modelo de seguridad nacional, elaborado originalmente por Hans Morgenthau (1986), al ser llevado a la práctica, fue objeto de ciertos errores de interpretación, y lo más importante su reflexión en determinados escenarios geográficos resulta en una paradoja difícil de resolver:

Pese a que el modelo teórico primigenio puede ser criticado desde varios puntos de vista, como el de su concepción de soberanía decimonónica, su consecuente nivel de análisis o su incompatibilidad con algunas realidades sociopolíticas del tercer mundo, no es susceptible de ser cuestionado por su ambigüedad o indefinición (Sánchez y Rodríguez-Morales, 2007a, 130).

A partir de este escenario de reinterpretación y análisis crítico de la teoría realista en relación con el dilema de la seguridad, se fueron desprendiendo nuevos desarrollos que en la

actualidad constituyen un importante abanico de interpretaciones sobre la seguridad y la defensa. Entre estas vertientes de renovación para la discusión de la seguridad sobresalen las teorías del liberalismo y el constructivismo, las cuáles son abordadas a continuación.

2. CRÍTICA DEL LIBERALISMO AL DILEMA DE LA SEGURIDAD EN EL REALISMO

En relación con la crítica al dilema de la seguridad sustentada a partir del concepto de la anarquía del sistema internacional, parte del hecho de que los actores involucrados en el escenario internacional solo serán los Estados, y por tanto sus cuestionamientos e intereses sobre el dilema de la seguridad están constreñidos a la noción del bien común que impone, además, un concepto de lo público capaz de superar todas las diferencias de intereses en una sociedad frente a la amenaza de la estabilidad y la soberanía estatal.

Ese punto condensa el origen del debate en relación con una noción de la seguridad nacional y, por tanto, abre la discusión desde otros enfoques relacionados con el análisis de lo internacional; entre ellos, los aportes más significativos están representados en el enfoque del liberalismo y la teoría crítica, ambos reconocen como punto de partida para el análisis otros lazos comunicantes para la construcción de lo público además del Estado y por ello esta interpretación influye en la construcción de la noción de seguridad:

Dos enfoques alternativos al paradigma realista ofrecen dicho sustento. Por un lado, el paradigma neoliberal con su particular énfasis en la protección de los actores sociales parece sostener la enunciación oficial de un concepto más amplio –como el de seguridad humana–, en el seno del Sistema de Naciones Unidas (Sánchez y Rodríguez-Morales, 2007a, 147) (el otro es la teoría crítica).

A partir de este reconocimiento de la dimensión humana y la necesidad de protegerla, la concepción liberal de la seguridad tiene como derrotero impedir la guerra, a través del consenso en relación con el establecimiento de una conducta armónica entre los Estados, por esto se construye el concepto de «seguridad colectiva», que ahonda en la propuesta de la protección mutua, significa que un eventual ataque dirigido a cualquiera de los miembros de una comunidad deber ser considerado como un ataque a cualquiera de los otros miembros de la misma comunidad.

Esta visión se opone al realismo por cuanto ellos consideran que las nociones básicas en torno al dilema de la seguridad, esto es el equilibrio de poder como factor de la seguridad nacional, a la postre no hacen sino ahondar más las posibilidades de conflictos interestatales por la fragilidad de este equilibrio y la respectiva escalada en su expresión.

En los antecedentes históricos relacionados con la formulación del concepto de seguridad colectiva, se incluye de manera central la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945, que de la experiencia de la fallida Sociedad de Naciones recogía la necesidad de dotar de fuerza coercitiva al mandato común de los Estados. En efecto, en la Carta (Organización de Naciones Unidas [ONU], 1945), se plantearon los puntos centrales que se corresponden con el pensamiento de la seguridad colectiva:

- En el artículo 51 se expone el derecho a la legítima defensa:

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria, con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (ONU, 1945).

- En el capítulo VII se legitima la decisión de imponer medidas coercitivas que incluyen el uso de la fuerza sobre los Estados que amenacen la paz y seguridad internacionales, así como atribuciones a los organismos regionales para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

El liberalismo defiende la idea de que las condiciones del entorno determinan la conducta humana, por tanto es necesario la regulación de dichas conductas en el escenario internacional al definir las según normas que deben ser fijadas por el Derecho Internacional y articuladas en su institucionalidad por acción de las organizaciones internacionales (OI).

En consecuencia, el paradigma liberal reconoce como principio constitutivo de la seguridad a la pluralidad significativa de actores, que si bien giran en torno a la figura central del Estado, por su mismo carácter diverso tendrán como punto de entendimiento la necesidad

de construir marcos colectivos de protección –en vez de luchas individuales por la defensa y la autoconservación–, dando como resultado la visión de un sistema complejo regulado por normas, que en últimas condensan sus imperativos morales en la defensa del ser humano en vez de la unidad política, hecho que fue constatado a través de los acontecimientos de las guerras mundiales del siglo XX:

El concepto liberal de la seguridad es el resultado de una relación constitutiva entre ambos fenómenos. Aunque las premisas del paradigma liberal de los derechos humanos –tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los cuatro convenios de Ginebra y sus protocolos, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, los pactos sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y el establecimiento de la Corte Penal Internacional–, no se puede olvidar que la manifestación teórica traducida en expresiones oficiales fueron legitimadas por el auge de los actores sociales en el sistema internacional; situación que puso de manifiesto la violación sistemática de los derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial. Como se deduciría de la más simple lógica jurídica, solo es necesario que aparezca la tipificación del derecho para que se tenga conciencia de su violación (Sánchez y Rodríguez-Morales, 2007a, 148).

Por otra parte, la filosofía política del liberalismo ha defendido la idea de que el individuo, como ser humano y político, debe anteponerse ante cualquier categoría de orden o principio social, y, por tanto, en su defensa descansan los principios de la justicia y el bienestar social. Traer a colación la teoría liberal de los derechos a la justicia social y el bienestar tiene sentido, en la medida en que se la puede conectar con la definición acerca del rol de intervención de los Estados democráticos liberales en los asuntos de igual libertad, y equidad en las condiciones de competencia y oportunidades, y estos temas frente al dilema de la seguridad.

Rawls (2009) realiza la conceptualización teórica a favor de un Estado que direcciona sus políticas para mejorar la situación de los desfavorecidos, en aras de hacer efectiva las pretendidas libertades con la igualdad. Aunque esta filosofía ha dado lugar a una controversia importante en relación con el entendido de la justicia contemporánea, puede ser considerada también el fundamento del pensamiento liberal tanto en los entornos locales como internacionales.

En este debate la crítica que Nozick (1974) plantea a la teoría de la justicia de Rawls, además de ofrecer una postura antagónica, alude que la interferencia implica someter el sistema económico consensuado previamente por la libertad de la posesión legítima y su

consecuente efecto a la dinámica y lógica misma del sistema. Aquí se desarrolla el argumento conceptual del Welfare y la socialdemocracia, a partir del hecho de que es necesario conservar la equidad para asegurar la igualdad, un principio de igualdad y no intervención desconoce la diversidad de situaciones y necesidades de los individuos y los grupos sociales. Queda planteado el dilema también para las relaciones internacionales y el hecho de que se ha teorizado poco al respecto, en ambas posturas del modelo sin regulaciones y el regulado en la búsqueda de garantizar la libertad, hay muchas tensiones que no terminan de resolverse.

De esta manera, el concepto liberal enfatiza en un marco de desarrollo de libertades personales y derechos colectivos, que no necesariamente está constreñido por la inminente presencia de la guerra y que por tanto debe constituirse como actividades esenciales a la seguridad. En relación con la noción de seguridad el liberalismo basa su actuar en tres ideas fundamentales que deben ser revisadas para comprender el giro y variaciones que ha venido experimentando el concepto durante las últimas décadas.

La primera idea es «el otorgamiento de una alta primacía a los actores sociales, y en especial a los individuos, en la elaboración de las políticas estatales, y la búsqueda de su bienestar a través de estas» (Sánchez y Rodríguez-Morales, 2007a, 151), esta característica que distancia la interpretación del realismo y el liberalismo frente al dilema de la seguridad, y que aunque en su aplicación puede producir los mismos problemas de ambigüedad interpretativa que el concepto realista, ha trazado una nueva interpretación sobre la seguridad fundamentada en la protección colectiva.

La segunda idea se refiere a que «los Estados o las demás instituciones políticas representan a los actores sociales, por lo cual el comportamiento estatal está sujeto a la presión que estos ejercen conforme a sus intereses individuales fundamentados racionalmente» (Sánchez y Rodríguez-Morales, 2007a, 151), a diferencia del realismo en el cual las características del sistema internacional modelan el comportamiento de los Estados.

La tercera idea se relaciona con que «el sistema internacional interdependiente configura el comportamiento estatal. Es claro, entonces, que el liberalismo cuestiona la visión que

posee el realismo sobre sus unidades de análisis (actores) y la forma como entiende a la sociedad internacional» (Sánchez y Rodríguez-Morales, 2007a, 151).

Como conclusión de esta interpretación se podría afirmar que el liberalismo centraliza como protagonistas de la política exterior y la seguridad, a los actores sociales lo que se relaciona con el hecho de que, según Moravcsik:

Cualquier propósito estatal –incluso preocupaciones aparentemente fundamentales como la defensa de la soberanía política y legal, la integridad territorial, la seguridad nacional o la riqueza económica– varía decisivamente con el contexto social. Ya no se trata de un único interés nacional que marque un único rumbo, más bien es el resultado de un proceso de discusión entre los actores sociales, los cuales, sin embargo, no tienen la misma capacidad de influencia (1997, 513).

El ejemplo al que han acudido la mayor parte de los críticos del realismo es el conflicto de Vietnam durante la Guerra Fría. Los acontecimientos desarrollados entre 1955 y 1975, demostraron la peligrosidad de definir los intereses nacionales sin guardar relación con los recursos reales y potenciales disponibles de un Estado; el coste político y social que estos hechos tuvieron sobre la sociedad norteamericana y la política exterior del país fueron demasiado altos, además de poner en entredicho las máximas de la filosofía política asociada al realismo.

De allí se deriva otra diferencia radical del liberalismo frente a la cuestión de la seguridad y se refiere a que el poder nacional no puede entenderse como algo ilimitado, por tanto, por consejo del mismo Morgenthau no debe ser utilizado para el mantenimiento del *statu quo*, las demostraciones de prestigio o pretender su maximización permanente en aras de fortalecer la seguridad nacional.

En esencia, el fundamento para una interpretación de la seguridad desde la visión del enfoque liberal recoge una forma alternativa al realismo, en tanto que no es el sistema el cual da forma a las conductas relacionadas por el establecimiento de orden y caos, sino es la filosofía política la que exalta al individuo y su necesidad de protección lo que alienta el fundamento de la seguridad: «En el corazón del paradigma liberal se comprende la noción de seguridad humana, cuyo objeto de referencia no es el Estado sino el individuo» (Nef, 1999).

El resultado de estas influencias de la filosofía política liberal en las prácticas políticas se verá reflejado en el discurso de la ONU, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1994, cuando se comenzó a construir el enfoque político de la seguridad humana, como ya se mencionó, y cuyos referentes y lineamientos de política son desarrollados con más precisión en los capítulos siguientes.

Sin embargo, es necesario anotar que el paradigma liberal también fue objeto de críticas sustanciales, las cuales han contribuido a la construcción de otros enfoques y paradigmas alternativos a las definiciones clásicas del dilema de la seguridad, esto es las versiones realistas y liberales y sus corrientes de renovación. La crítica al pensamiento liberal contemporáneo comenzó a tomar forma, a partir de los grandes cuestionamientos planteados a los sistemas democráticos ante su incapacidad de resolver de fondo grandes dilemas relacionados con la desigualdad y la exclusión de grupos o individuos en el sistema.

Offe y Schmitter (1995, 7) demuestran que muchos de los dilemas actuales de la democracia son comunes a los sistemas liberales contemporáneos y afrontarlos implica una lucha contra la desintegración del sistema. La indagación, por tanto, acerca de la evolución y cambio de los sistemas democráticos podría contribuir significativamente a la solución de los problemas contemporáneos específicos, al igual que la propuesta de nuevos modelos, entre ellos la seguridad. En ese sentido la hipótesis de trabajo adquiere validez respecto a la importancia de la investigación interdisciplinaria para el acercamiento a la esfera de lo social y lo político.

Así mismo, estos autores encuentran que la democracia afronta dilemas de carácter extrínseco e intrínseco al sistema mismo. Respecto a los *extrínsecos*, relacionados con el contexto internacional

En el sentido en que implican la compatibilidad de las reglas y las prácticas con las divisiones sociales, culturales y económicas ya existentes a la llegada de la democracia liberal, y que proporcionan los recursos materiales y morales de los que ella depende (Offe y Schmitter, 1995, 7).

Con esta crítica queda en entredicho la posibilidad de que el intercambio entre pueblos pueda en realidad establecer los fundamentos y regular la conducta de los Estados ante las amenazas bélicas y la posibilidad de construir un escenario común para la seguridad, y con el fin de desarrollar esta propuesta de investigación hace falta el aporte de otras ciencias sociales en la búsqueda de la amplitud de categorías y métodos para abordar los estudios de seguridad.

De igual modo, la aplicación del pensamiento liberal produjo una contradicción importante en términos de la posibilidad de mantener un sistema internacional para la seguridad; esto porque al otorgar atribuciones de seguridad y defensa a los organismos regionales con la Carta de la ONU en 1945, se aceleró el hecho de que algunos organismos regionales asumieran funciones relacionadas con la seguridad internacional. De este modo,

La falta de operatividad del sistema de seguridad colectiva de la ONU condujo al diseño e instrumentación de esquemas alternativos no mencionados en la Carta para enfrentar los conflictos internacionales; uno de ellos fue el establecimiento de operaciones de mantenimiento de paz Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP) (Bárcena, 2001, 66).

Con un aumento del interés y respuesta de sistemas regionales hacia el dilema de la seguridad, quedó claro que el proceso de la globalización y la construcción de bloques económicos transnacionales influenciaron el cambio en la interpretación tradicional de la seguridad, no solo desde el ámbito académico (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998), en el cual se comenzó a incluir en la agenda temas relacionados con los aspectos económico, social y medioambiental, sino que a su vez en las prácticas políticas también se evidenció una fuerte tendencia hacia la regionalización de mecanismos, estrategias y respuestas institucionales frente a las amenazas a la seguridad (Sisco y Chacón, 2004, 130), impulsando con ello un giro interpretativo de esta (Buzan, 1991, 34) y una evolución del concepto (Wæver, 1995, 23).

3. CRÍTICA DEL CONSTRUCTIVISMO AL DILEMA DE LA SEGURIDAD EN EL REALISMO

A partir de la década de 1960, el tránsito hacia el liberalismo económico por parte de diversos Estados impulsó el cambio en la comprensión de la seguridad y su relación con el

sistema anárquico debido a «la conciencia de que la guerra estaba desapareciendo como una opción en las relaciones entre grupos sustanciales de Estados» (Buzan, Wæver y de Wilde 1998, 5). No obstante, es en la década de los años ochenta (Ortega y Font, 2012, 161) cuando surgen diversas inquietudes frente a la postura dominante y hegemónica planteada por el realismo clásico en relación con la seguridad y el dilema que esta plantea (Buzan, 2020, 8-13). El debate no solamente afectó la concepción de la seguridad y sus implicaciones para su estudio, sino que también abarcó en su conjunto la disciplina de las relaciones internacionales¹⁶.

En este ámbito se desarrollan posturas «disidentes» (Salomón, 2002, 11) en el sentido que se experimenta una traslación del objeto de estudio y sus aproximaciones en términos metodológicos, derivando con ello, en un replanteamiento a lo que tradicionalmente configuró el dilema de la seguridad (Krause, 1998, 298-310; Floyd, 2007, 45; Diskaya, 2013, 8). La forma de continuar con el análisis en torno a las cuestiones de la seguridad tomó la misma dirección que otras investigaciones de las ciencias sociales optando por entrar en el análisis del lenguaje y de la interpretación¹⁷. A esta tendencia están asociadas en primera instancia la escuela de Copenhagen y la de Aberystwyth (Diskaya, 2013).

Dube (2009) plantea como desde los años 1960, ya en los Estados Unidos el giro hacia la posmodernidad entraba a poner en cuestión formatos de entendimiento del mundo, virando así a entender como la «nueva política cultural de la diferencia» pone su mirada en lo particular y lo diverso acrecentando la distancia sobre lo universalizador. Trabajos como los de Edward Soja¹⁸ y Bárbara Hooper¹⁹ instan a la reflexión de la micropolítica en el ámbito local, por ejemplo. Es entonces una vuelta a procesos micro que dan cuenta de una conexión con procesos más amplios, aun así, el trabajo que en adelante se discernirá de Buzan, no se enmarca en esa posibilidad posmoderna, pero sí logra advertir conceptos que en particularidades regionales se asumen como transversales de procesos globales.

¹⁶ Para ahondar en los principales debates efectuados véase Salomón, 2002.

¹⁷ Véase Onuf, 2002.

¹⁸ Véase Soja, 2011.

¹⁹ Véase Hooper, B., y Kramsch, O. 2004 (eds.).

Es entonces clave destacar que la agenda de seguridad se convierte en uno de los temas principales en el estudio de los fenómenos tanto nacionales como transnacionales, llevándolo a discernirse más allá de los planteamientos militaristas, en los cuales las amenazas pueden ser de diversa índole. Así autores como Waltz (2010) se contraponen a estudios que procuren entender el tema de seguridad más allá de los órdenes propios de la actividad militar en el entendido que el objeto de la disciplina en sí es el estudio de la guerra, no queriendo decir con esto que se adscriba a las teorías belicistas del Estado. Claramente Buzan y Hansen (2007), se oponen a tal mirada que no da cuenta de múltiples fenómenos ya señalados, como objeto de configuración de miradas de lo internacional. En consecuencia, aquello que tendría es connotación de los desafíos de la seguridad internacional dentro de esta perspectiva que son denotados, tales como:

El terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado, el narcotráfico, la ingobernabilidad y el déficit de la institucionalidad estatal, las migraciones, las amenazas cibernéticas, los conflictos armados, la inseguridad energética, y nuevas fuentes de conflictividad, como los recursos naturales y el medio ambiente (Dockendorff y Duval, 2013, 33).

Esto ocasionó que en la subdisciplina de las relaciones internacionales ocurriera un cambio en la denominación a los estudios de seguridad. De «estudios estratégicos» cambió su nombre a «estudios de seguridad», marcando con ello una agenda académica apartada del enfoque tradicional del Estado y de la competencia militar hacia una aproximación constructivista, bajo la cual se involucran otras dimensiones en el análisis de la seguridad como concepto y acción (Buzan, 2020).

A su vez, el concepto de amenaza amplía su espectro de forma multidimensional²⁰, siendo observada desde perspectivas más abarcadoras que la defensa militar del territorio, y, en este sentido, plantea la noción de factores de riesgo proyectado sobre los ámbitos económico, social, político, tecnológico, medioambiental y militar.).

²⁰ La seguridad toma una perspectiva multidimensional en la cual se asume que además de las amenazas militares hay otras (económicas, medioambientales, migraciones masivas, etc.), que las mismas son transfronterizas y globales, que vivimos en un mundo interdependiente y que, por tanto, las estrategias para abordar esa nueva realidad no pueden ser las estrictamente militares, sino que hay que introducir estrategias diplomáticas, civiles, policiales y de cooperación al desarrollo, entre otras (Ortega y Font, 2012, 162).

De allí que particularmente tres escuelas²¹ se enfocarán en hacer distinción entre el campo de estudios relativos a la dimensión estratégica de la seguridad y la defensa, que para él se componen del análisis relativo a la fuerza y a los instrumentos que emplea y, de otra parte, al campo de estudios relativo a la seguridad, en la cual emerge un amplio espectro de temas, asuntos, enfoques y políticas estrechamente relacionadas, así como, nuevas metodologías interpretativas de las estrategias utilizadas para implementar estas nuevas variables (Baysal, 2019, 26-29; Buzan, 1991, 34).

Ante todos los cambios mencionados, la noción de la seguridad y la defensa nacional construidos originalmente por las teorías realistas fue ampliando su rango de significación e incluyendo múltiples elementos que ahondaron en una mejor comprensión del fenómeno, así como brindaron nuevas herramientas para su análisis (Diskaya, 2013, 9). Entre estas propuestas la «teoría de la securitización» formulada por la Escuela de Copenhague, proviene de diversos académicos entre los que se destacan Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, los cuáles aportan a la comprensión de la seguridad al enmarcar esta actividad dentro del interés de varios sectores representativos de la sociedad aparte del militar, entre los que es posible contar el político, económico y el ambiental, entre otros.

4. ESCUELA DE COPENHAGUE Y TEORÍA DE LA SECURITIZACIÓN

Es pertinente determinar cómo la obra de Barry Buzan se comporta como una ruta de entendimiento de las relaciones internacionales en clave de la figura del poscolonialismo. Esta podría interpretarse al observar como este autor en medio de las dinámicas del concierto internacional, y ante la caída de la Unión Soviética, considera que la mirada en el globo debe trasladarse a un cierto conjunto de relaciones que estaban allí durante la Guerra Fría, pero no ocupaban el centro del análisis, ni del realismo, ni de las otras corrientes teóricas. Por ello, retrotrae del siglo XIX la relación imperialismo y colonialismo, junto con las propias

²¹ Estas escuelas son: París, la cual abordó la seguridad desde una mirada sociológica; la de Aberystwyth y la de Copenhague (Baysal, 2019, 26).

dinámicas del centro y la periferia. Es decir, mediante categorías de análisis como «el estándar de civilización», este autor recurre a ejercicios analíticos proyectados en el curso y discurso moderno, y a la vez de su crisis (Stetter, 2020).

En 1991, en su libro *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Barry Buzan (1991), plantea una nueva agenda de investigación que marcaría el inicio de un nuevo camino metodológico en lo relativo al de la seguridad en las relaciones internacionales. Como ya fue analizado, la seguridad fue dominada por los enfoques centrados en el Estado o basados en el sistema derivando en una perspectiva *bottom-up*, es decir, de «abajo hacia arriba» de la seguridad (1991). Diversos argumentos fueron presentados, entre los cuales se destaca que la seguridad ha sido un concepto subdesarrollado concentrándose principalmente bajo un enfoque militarista (Buzan, 1991, 4).

El resultado de este cambio en la comprensión y análisis de la seguridad desestimó la priorización de la guerra y la amenaza militar como el eje central de la discusión; en cambio, a partir de la última década del siglo XX, nuevas investigaciones empezaron a observar la complejidad de la seguridad, como fenómeno, conllevando con ello a una variedad de niveles de análisis con relaciones interdependientes o nuevas agendas, tales como el feminismo (Wibben, 2004, 97-114; Tickner, 1992, 8-10), la multidimensionalidad de la seguridad humana (Axworthy, 2001, 19-23), el medio ambiente (David y Sherwood, 2000, 9), entre otros.

No obstante, para la Escuela de Copenhague, la nueva agenda de investigación no abandona las propuestas, variables y actores acotados por el enfoque realista que ha dominado la seguridad. Sin embargo, desde su mirada crítica realizó importantes aportaciones, debido al origen explicativo en la configuración de nuevas amenazas y demandas a la seguridad. Por ejemplo, esta teoría observa nuevas unidades de análisis, como el individuo (seguridad humana) (Abad Quintanal, 2015, 40-45; Cabrera Ortiz, 2016, 139), la sociedad (Diskaya, 2013, 2; Orozco Restrepo, 2016, 335) y la región (Buzan, 1991, 12-24).

En la Escuela de Copenhague, Buzan, Wæver y de Wild (1998, 21-48) plantearon un aparato comprensivo sobre cinco conceptos relativos a la seguridad nacional. Un primer aspecto, hace referencia al elemento más aceptado en la seguridad, en el cual se hace relación al componente militar enmarcado en las capacidades armamentísticas y defensivas de los Estados. Un segundo aspecto, se relaciona a la seguridad política que trae a colación el tema del desarrollo estructural de los Estados tanto en su aspecto organizacional como en su sistema de gobierno. Un tercer tema relativo al enfoque, abarca el problema de la seguridad ambiental que se consolida como expresión suprema de la vida y se relaciona con el concepto de biopolítica de las corrientes filosóficas posmodernas. El cuarto tópico, se relaciona con la seguridad societal, en el sentido que reúne a las expresiones y manifestaciones asociadas con la identidad nacional en temas como el lenguaje, la cultura y la asociación. Finalmente, se plantea la seguridad económica, que busca la estabilidad e incremento de los recursos financieros y comerciales que permitan consolidar el poder estatal (Buzan, Wæver y de Wild 1998, 21-48).

4.1. Securizar, securitizar, securizar, titularización, titularizar: implicaciones teóricas para un nuevo marco interpretativo

Luego de que en 1991 Barry Buzan introdujera el término «securitization» o «securitisation²²», en 1995, Ole Waever amplió más el uso de este término. Ya en 1998, en el libro titulado *Security: A New Framework for Analysis*, Barry Buzan junto a Ole Wæver y Jaap de Wilde, desarrollan un nuevo marco teórico para el análisis de la seguridad, en el cual finalmente termina de ser conceptualizado en la propuesta teórica de la disciplina de las relaciones internacionales. Se entiende por securitización que «el tema es presentado como una amenaza existencial, que requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales de procedimiento político» (Buzan, Wæver, y de Wilde, 1998, 23-24).

Esto contribuyó significativamente a ampliar (eje vertical) y expandir su significado (eje horizontal). El primer eje ampliaría su significado por encima de la visión estatal e incorpora

²² Este vocablo se ha traducido al español en diferentes palabras: «securizar», «securitizar», «securizar», o aún «titularización» y «titularizar».

los niveles del individuo y regional; el segundo eje expandiría su radio de acción de lo militar al situar la dimensión social, económica, ambiental y política (Figura 1).

Las principales contribuciones de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad pueden discutirse a través de dos agendas: primero, al «ampliar» los sectores y el nivel de análisis hacia lo militar, político, económico, social y ambiental; en segundo lugar, al «profundizar» el concepto de seguridad a través de la teoría de la titularización (Buzan, Wæver y de Wilde 1998)²³.

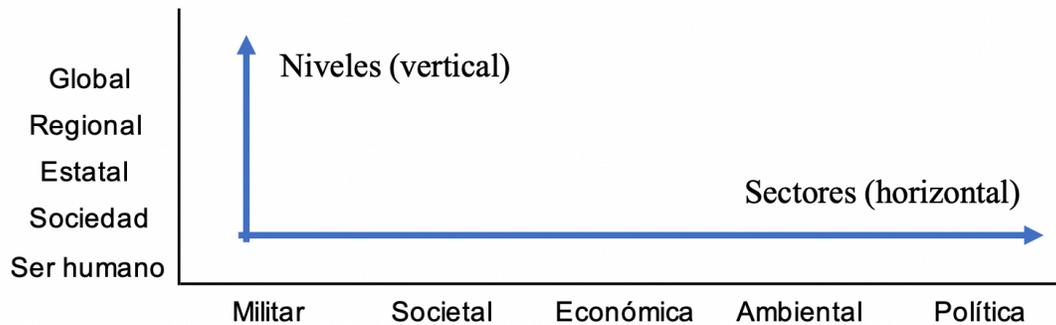
El resultado de este cambio en el tema de la seguridad se ha acompañado de un detrimento en relación con la priorización del tema de la guerra para la discusión de la seguridad; en cambio de ella comienzan a cobrar valor una serie de cuestiones en la agenda pública como la economía internacional, la salud pública y el medio ambiente, entre otros. En consecuencia, para Buzan (1987) los estudios estratégicos deberían enfocarse hacia el campo militar, el análisis del uso de la fuerza dentro y fuera de las naciones, las relaciones entre los objetivos políticos de la nación y su expresión en el poderío militar, así como hacia el control de la producción y el uso de las armas nucleares, así como de todos los temas relacionados con la implementación de desarrollos tecnológicos. De esta forma, los demás campos serían abordados por los estudios de seguridad o subsistemas de seguridad²⁴.

Figura 1

Ampliación y extensión de la seguridad

²³ Traducción del autor. The main contributions of the Copenhagen School to Security Studies can be discussed through two agendas: first, by «widening» the sectors and level of analysis to the military, political, economic, societal, and environmental; secondly, by deepening the concept of security through securitization theory (Buzan, Wæver, y de Wilde, 1998).

²⁴ El planteamiento de los subsistemas de la seguridad refiere el énfasis de investigación sobre la cuestión metodológica y el enfoque para abordar el objeto de investigación, cuyo resultado significativo se refiere a que la mirada se concentra en la dimensión de lo regional, dejando de lado la pretensión de abordar un visión total, global, de los sistemas relativos a la seguridad: «Esta teoría ofrece un marco de investigación enfocado en el sector político-militar, pero con referencia a los subsistemas regionales, argumentando que estos complejos de Estados poseen cierta independencia del sistema global, pues sus interacciones son mucho más intensas entre ellos, que entre ellos y otros Estados fuera del complejo» (Sisco y Chacón, 2004, 130).



Fuente: elaboración propia a partir de Buzan, Wæver y de Wild (1998) y Baysal (2019).

Wolfers (1952) hace hincapié en lo ambiguo o difuso que puede ser la conceptualización de la seguridad. Por tanto, debido a su complejidad Wolfers ofrece una revisión a la multidimensionalidad del concepto de la seguridad (Buzan, 1991, 5). Él mismo declaró que La «seguridad es el concepto central de los estudios estratégicos casi de la misma forma que el poder es central en la política, y la riqueza, en la economía» (Buzan, 1991, 158). Sobre este replanteamiento del dilema de la seguridad, Buzan enfatiza en el hecho que esta realidad, no solo es aplicable al escenario militar, sino que también puede ser puesta en práctica para el análisis de los problemas medioambientales, económicos y sociales; lo anterior porque como lo define Bárcena (2011), la seguridad es un término de carácter subjetivo pues se proyecta como un Estado ideal, en el cual no existen amenazas y está presente la sensación de sentirse a salvo.

Entre los valiosos aportes de las propuestas de Buzan, se encuentra el hecho de que desde la interpretación de los complejos de seguridad, el problema de investigación resulta mucho más rico en posibilidades de interpretación, básicamente porque se proponen varios niveles de análisis. Estos niveles se incluyen así: (a) El sistema internacional, relaciones en el ámbito global; (b) subsistemas, relaciones de interdependencia entre algunas unidades, pueden ser regionales, como la Unión Europea, o no, como en el caso de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); (c) unidades, actores que poseen la suficiente coherencia e independencia para ser diferenciados de los otros, como Estados o naciones; (d) subunidades, grupos dentro de la unidad, que tienen influencia en el rumbo de las decisiones de la unidad, y (e) los individuos, que actúan en el sistema por sí mismos, no en

representación de un nivel más alto. Los complejos de seguridad están representados en el nivel de los subsistemas, que es donde la metodología de Buzan hace mayor hincapié (Sisco y Chacón, 2004, 130).

Finalmente, esta crítica planteó, según los pensadores de Copenhague, un acercamiento diferente a la noción de seguridad a partir de realizar preguntas, tales como: ¿Qué entidades necesitan protección (objetos de referencia)? y ¿cuáles son las posibles fuentes de amenaza para estos? (Baysal, 2019, 26), en las cuales sus respuestas partirán del carácter referente para el individuo que demarcará la interpretación del concepto incluyendo la acción social a favor de alguna interpretación determinada del mismo:

La seguridad es, por tanto, una práctica autorreferencial de sus actores. Es decir, un problema se convierte en un problema de seguridad solo al ser etiquetado como tal. Sin embargo, el hecho de que la seguridad sea una construcción social e intersubjetiva, no significa que todo se pueda securitizar fácilmente. Para asegurar con éxito un tema, un actor securitizado tiene que realizar un movimiento de securitización (presentar algo como una amenaza existencial a un objeto de referencia), que tiene que ser aceptado por una audiencia objetivo. Solo obteniendo la aceptación de la audiencia, el tema puede moverse por encima de la esfera de la política normal, permitiendo que las élites rompan los procedimientos y reglas normales e implementen medidas de emergencia (Diskaya, 2013, 2)²⁵.

4.2. Proceso de la securitización como «acto del habla»

El planteamiento central de la Escuela de Copenhague es entender la «seguridad como un acto del habla» (*speech act*). Para esta propuesta teórica, el poder de la seguridad como concepto radica en, como a partir del uso discursivo de esta en el escenario político, los actores estatales, terminan produciendo ideas y objetos de referencia identificados respectivamente con la seguridad (Waeber, 1995).

La securitización o la acción concreta de securitizar debe entenderse entonces como una práctica política, en la cual el discurso de la seguridad se constituye como una estrategia

²⁵ Traducción del autor. Security is thus a self-referential practice: an issue becomes a security issue only by being labelled as one. However, the fact that security is a social and intersubjective construct does not mean that everything can become easily securitized. In order to successfully securitize an issue, a securitizing actor has to perform a securitizing move (present something as an existential threat to a referent object) which has to be accepted by a targeted audience. Only by gaining acceptance from the audience, the issue can be moved above the sphere of normal politics, allowing elites to break normal procedures and rules and implement emergency measures (Diskaya, 2013, 2).

política de las elites (Tickner, 2005), que actúan en nombre del Estado para «reclamar derechos especiales a la defensa al señalar algo como una amenaza» (Wæver, 1995). Es a partir de esta premisa que surge la securitización de los asuntos políticos, provocada cuando el Estado, en su ejercicio de poder, puede reclamar el estatus para definir el carácter de seguridad, utilizado como instrumento de control. Es decir, «quienes detentan el poder siempre pueden intentar utilizar el instrumento de securitización de un asunto para obtener control sobre este»²⁶ (Wæver, 1995, 60).

De este modo, desde el análisis del lenguaje se reconocen las influencias hegemónicas que han terminado por construir patrones arraigados de significación, cuya aplicación resulta hoy contradictoria, sobre todo si se trata del análisis de Estados que tradicionalmente no fueron objeto de estudio de las visiones clásicas. Así lo plantea Lander:

Con el inicio del colonialismo en América comienza no sólo la organización colonial del mundo sino –simultáneamente– la constitución colonial de los saberes, de los lenguajes de la memoria y del imaginario. Se da inicio al largo proceso que culminará en los siglos XVIII y XIX, en el cual por primera vez, se organiza la totalidad del espacio y el tiempo –todas las culturas, pueblos y territorios del planeta, presentes y pasados– en una gran narrativa universal (...) al construirse la noción de la universalidad a partir de la experiencia particular de la historia europea y realizar la lectura de la totalidad del tiempo y el espacio de la experiencia humana a partir de esa particularidad, se erige una universalidad radicalmente excluyente (2000, 16-17).

En efecto, la Escuela de Copenhague teniendo como base el análisis del lenguaje, problematiza el uso de este en relación con la investigación a la noción de seguridad:

El principal argumento de la teoría de la securitización es que en las relaciones internacionales un problema se convierte en un problema de seguridad no porque algo constituya una amenaza objetiva para el Estado (u otro objeto de referencia), sino porque un actor ha definido algo como una amenaza existencial para la supervivencia de algún objeto. Al hacerlo, el actor ha reclamado el derecho a manejar el problema a través de medios extraordinarios para garantizar la supervivencia del objeto de referencia (Diskaya, 2013, 2)²⁷.

La securitización como «acción de» o «acción para» responderá entonces a un proceso. En primer lugar, parte de un actor securitizante, el cual, so pretexto de alcanzar un propósito

²⁶ Traducción del autor. Power holders can always try to use the instrument of securitization of an issue to gain control over it (Wæver, 1995, 60).

²⁷ Traducción del autor. «The main argument of securitization theory is that in international relations an issue becomes a security issue not because something constitutes an objective threat to the state (or another referent object), but rather because an actor has defined something as existential threat to some object's survival. By doing so, the actor has claimed the right to handle the issue through extraordinary means to ensure the referent object's survival».

político, construye un objeto de referencia de la seguridad mediante el discurso para alcanzar tal fin. Expone cómo se realiza la transformación de un asunto político que no requiere intervención militar, a través de un proceso que puede llegar aún a modificar las instituciones políticas con el objetivo de orientar el asunto en términos de seguridad:

La teoría de la securitización nos muestra que la política de seguridad nacional no es un hecho natural, sino que los políticos y los responsables de la toma de decisiones la designan cuidadosamente. Según esta teoría, las cuestiones políticas se constituyen como cuestiones extremas de seguridad que deben tratarse con urgencia cuando han sido etiquetadas como «peligrosas», «amenazantes», «alarmantes», etc., por un «actor securitizante», que usa el poder social e institucional para mover el tema «más allá de la política» (Eroukhmanoff, 2018, 34)²⁸.

4.3. Actos de securitización o *securitizing moves*

El planteamiento de observar la seguridad como un sustantivo u objeto implica plasmar en acciones y verbos su significado. Esto ocurre cuando se da un movimiento de securitización o *security move*. De allí que la seguridad asuma una condición performativa. Es decir, la securitización es un proceso que no es inmediato o irrevocable (Salter, 2008, 324). Si bien, esta tiene como inicio la práctica discursiva, para que este procedimiento sea exitoso según los teóricos de la Escuela de Copenhague, debe tener dos elementos para alcanzar su desarrollo. Primero, un asunto es securitizado si la audiencia acepta a este como tal; y segundo, la aceptación de la audiencia debe ser mayoritaria o debe ganar la suficiente resonancia para que puedan ser legítimas las medidas de emergencia a implementar. Es decir, si no hay aceptación social, aún mínima, la securitización no sería posible (Buzan, Wæver y de Wild, 1998, 25).

En consecuencia, para efectuar un proceso de securitización se debe analizar la estructura del discurso del actor securitizante y su efectividad. Es decir, lograr que la audiencia acepte la ruptura de las reglas del juego político, que en otras circunstancias debieran ser respetadas. Mientras este objetivo no sea logrado, se estará en presencia de un movimiento de securitización, cuando se alcance la meta, el tema estará securitizado y la

²⁸ Traducción del autor. «Securitization theory shows us that national security policy is not a natural given, but carefully designated by politicians and decision-makers. According to securitization theory, political issues are constituted as extreme security issues to be dealt with urgently when they have been labelled as 'dangerous menacing, 'threatening', 'alarming' and so on by a 'securitizing actor' who has the social and institutional power to move the issue 'beyond politics».

violación a las normas será legítima a favor de despejar la amenaza (Sisco y Chacón, 2004, 138).

En el proceso de la securitización, el concepto implementado y relacionado con la seguridad debe tener la capacidad figurativa, de flexibilidad, o en el peor de los casos, de estiramiento o reduccionismo conceptual que le permita abarcar la mayor cantidad de elementos. Desde allí, procede la construcción del objeto de referencia hacia la personificación del concepto. Cualquier cosa puede ser terrorismo o elemento que se presente como una amenaza existencial al Estado y sus habitantes (Tickner, 2005). De allí que la percepción por parte de los líderes políticos es central respecto a la forma como se articulan los problemas de seguridad.

En ese sentido, la percepción es una condición para la performatividad del Estado, trascendiendo las funciones básicas o esenciales propias del realismo político (condiciones objetivas), y entrando a reconocer cuáles son las funciones específicas que cumplen las palabras seguridad y amenaza (Tickner, 2005). Sin embargo, es importante señalar, que para la Escuela de Copenhague «la seguridad debe verse como algo negativo, como una incapacidad para abordar los problemas de la política normal». Por tanto, la Escuela de Copenhague prefiere la desecuritización, mediante la cual las cuestiones se trasladan fuera de la esfera de la excepcionalidad a la esfera pública ordinaria (Vargas, 1998, 2).

Por tanto, la seguridad como concepto, a la luz de lo propuesto por Wæver (1995, 67), no responde a un asunto de términos, sino que su estudio debe partir desde la comprensión de la dinámica social de como este se convirtió en un asunto o en tema de seguridad. Así, esto implica capturar la función real del término, el poder del concepto, tal como es empleado en la práctica política. Por ello es importante reconocer que la securitización se mueve entre una delgada línea que se ubica en la misma razón de Estado, la legitimidad y el régimen político democrático, en tanto que Weber afirma, por ejemplo, que la legitimidad es la aceptación social en lo que caracterizó como lo racional, carismático y lo legal racional. Vargas, 1998, sintetiza legitimidad a partir de trabajos como el de Weber de la siguiente manera:

Cuando se habla de legitimidad, se hace referencia a la aceptación social que debe existir de la autoridad que el Estado ejerce sobre la sociedad. La legitimidad está muy cerca a otro concepto que es el de legalidad, que en el sentido amplio es el conjunto de normas que regulan el orden dentro de una sociedad, algunas de las cuales están escritas (Vargas, 1998, 162).

Inicialmente, cuando se determina el origen de la clasificación de los problemas de seguridad, se pueden comprender como «desarrollos que amenazan la soberanía o la independencia de un Estado de una manera particularmente rápida o dramática y lo privan de la capacidad de administrarse por sí mismo». Así mismo, Wæver (1995) resalta la importancia del papel del Estado y las elites de este, como encargado de declarar el carácter político de los asuntos. La pertinencia de este análisis debe también recordar que existe un marco social en el cual las formas políticas construyeron estas estrategias o por lo menos dieron paso a la consolidación en las formas de reconocimiento de su uso.

Es claro que el reconocimiento de la legitimidad y la legalidad no necesariamente terminan siendo lo mismo sino que son determinantes los elementos a tener en cuenta cuando se habla o se actúa en la lógica de securitización, en tanto de que quien se vea instado a determinar medidas para tal efecto usa de las normas para su amparo pero también del apoyo de la sociedad para el desarrollo de lo que se pretende, se está entonces ante una estrategia política que se configura con diferentes elementos en la cual las normas, lo discursivo y el apoyo de los estamentos sociales deberían converger por lo menos.

Treviño Rangel (2016) resalta un elemento clave para ese momento de la discusión:

Para Wæver, y otros como Barry Buzan, no era suficiente con analizar una amenaza, militar, por ejemplo, aparentemente objetiva. Para estos autores lo importante era el estudio de: (a) el proceso a través del cual ciertos actores, como la prensa o el Poder Ejecutivo, presentan ante el público la existencia de supuestas amenazas (militares o no militares) como un pretexto para desplegar ciertas medidas de emergencia; y (b) los resultados de dicho proceso: por ejemplo, un incremento en el número de policías, mayores recursos, más armamento (p. 22).

Para asuntos metodológicos, es importante analizar como un tema específico se convierte en un asunto de seguridad. Es decir, este debe ser observado en el momento histórico y político específico. Al analizar los elementos securitizados en el contexto propio de su empleo permitirá comprender el por qué un tema fue calificado como de seguridad; cuando se argumenta como ese asunto llegó a ser lo más importante por resolver, que

implicaba o que suponía esa amenaza para el Estado o su sociedad, o si el problema no era resuelto, no se podría ya abordar ningún otro tema dado que ya no se estaría aquí o porque no se podría solucionar el resto.

Esto no quiere decir que el problema no exista o se cree de forma ilusoria, sino que el tema puede ser impulsado o ampliado en su impacto, al punto de apelar principalmente a las estrategias de militarización o aplicar el enfoque de las armas para abordar su solución. El uso de la vía militar para solucionar el problema hace retroceder en la concepción planteada por la discusión académica frente a la comprensión de la seguridad, sus causas y sus consecuencias si solo se llegase a abordarse desde estrategias netamente militares. Por tanto, para Arlene Tickner (2005), y poder comprender como un tema particular pasó de ser un asunto de seguridad a un asunto securitizado, se debe rastrear el proceso bajo el cual fue desarrollado. De este modo, el concepto de seguridad debe ser observado como «un hecho empírico y la securitización como una práctica política que corresponde a intereses particulares» (Tickner, 2005, 16).

4.4. Proceso de desecuritización de la seguridad

Por otra parte, con el surgimiento de la teoría de la securitización también se acuña el término de la desecuritización, como contra parte en la misma teoría. La primera referencia a este concepto aparece en el artículo «Securitization and desecuritization» escrito por Ole Wæver en 1995. El artículo hace referencia a lo que posteriormente se denominó «Teoría de la Securitización», no obstante, no consolida en detalle cuál sería el proceso mediante el cual podría efectuarse la desecuritización de la seguridad, adquiriendo, de este modo, no meramente relevancia nominal. Demurtas (2014) ayuda con su reflexión a partir de Buzan de esta manera:

El proceso opuesto a la securitización es la *desecuritización*, entendida como el traspaso de una cuestión del ámbito de la seguridad y defensa a la lógica ordinaria de las políticas públicas. No representando más una amenaza existencial para el actor, esta cuestión ya no necesita ser tratada con medidas de emergencia porque –según las percepciones de las autoridades y de la opinión pública– puede resolverse con los normales instrumentos de implementación de las políticas públicas (p. 53).

Dicho de otra manera se trataría de un tránsito de algo urgente a algo metódico, esto es del paso a medidas necesarias, vistas como urgentes, ante una amenaza a un lugar de

construcción de sentido y formulación de políticas de largo aliento. Podría decirse asimismo que esta forma de entender la desecuritización es inapropiada o algo insuficiente, en tanto que también cabe afirmar que es un proceso de una securitización más sostenido en el tiempo, logrando profundizar las medidas urgentes ante la amenaza, lo que conduciría a una nueva línea investigativa y que consiste en observar como los procesos de securitización pasan de ser escenarios urgentes de ataque a una amenaza o a una política en el tiempo, que fortalezca la acción inicial.

Empero, no significa que no haya procesos de desecuritización tal cual son formulados por la Escuela de Copenhague, la cual considera varios factores inmersos en diferentes dinámicas. Algunos pueden ser, el régimen político y la forma de consolidación de los procesos por parte del Ejecutivo, el orden internacional como agenda de un Estado en su movimiento interno y global, y la relación construida históricamente entre el Estado y la sociedad, esto es los arreglos institucionales. En consecuencia:

El proceso de desecuritización no empieza cuando el actor tiene la posibilidad de adoptar contramedidas frente a una amenaza. A pesar de disponer de instrumentos eficaces para contrarrestarla, las autoridades pueden seguir pensando que la amenaza continúa siendo muy grave para su supervivencia o para el bienestar de sus ciudadanos y seguir adelante con el proceso de securitización. Este puede dejar de ser un proceso *ad hoc* para convertirse en un proceso institucionalizado (Demurtas, 2019, 53).

Esta es la intención anteriormente reflexionada, la capacidad de un Estado de convertir eso que puede ser determinado como urgente, necesario o preciso de implementar, frente a un proceso consistente en el tiempo que más allá de desecuritizar es llevar a normalizar lo que puede determinarse como confrontación a la amenaza. Por ello el término más que un concepto claro es un tema de abordar aún de manera más profunda teóricamente, y para ello se necesita la observación de procesos de securitización en el tiempo y las estrategias dadas para su desarrollo, allí entonces se estará en presencia de un proceso de securitización o de una securitización ampliada. Casado Claro (2018) propone una ruta que aquí se ha venido discutiendo entre líneas, para entender la desecuritización, la cual parte del entendimiento de la securitización como proceso más que concepto (Figura 2).

Figura 2

Posibles trayectorias del recorrido securitización



Fuente: Casado Claro (2018, 4).

En esta propuesta, Casado Claro (2018) comprende que «la desecuritización es la opción óptima a largo plazo», pero deja la sensación de ser vista como un proceso de desinstalación de algo que políticamente se debió hacer como necesario ante una amenaza, lo cual puede ser cierto, pero que en suma y dependiendo de distintos factores de análisis se deben constatar a partir de indagaciones tanto en el momento de la securitización como en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, planteando con ello un mayor ejercicio de comprensión de las rutas tomadas por diferentes procesos en diferentes sociedades. Lo anterior asumiría un reto metodológico, tanto para el análisis de políticas públicas, como para los procesos históricos siendo clave la aplicación de un ejercicio comparativo, el cual permitiría dar cuenta, si tanto la securitización como la desecuritización pueden en realidad ser.

Finalmente, en relación con lo planteado por la teoría de la securitización, otro de los énfasis particulares de la propuesta de Buzan, Wæver y de Wild (1998) se concentra hacia una crítica de la mirada tradicional bajo la cual se observa el sistema mundial ya que resulta difícil de manejar en lo relativo a una apropiación profunda del objeto de estudio. Para estos autores, los Estados que comparten una región tienen relaciones más dinámicas y diversas, en las cuales predomina la necesidad de asociación para poder resolver sus demandas en relación con la seguridad surgiendo con ello el concepto de «complejos de seguridad». En

suma, puede afirmarse que la teoría de los complejos de seguridad se configura en un aporte definitivo para la comprensión contemporánea de la cuestión:

La teoría de los complejos de seguridad puede ser usada para generar escenarios definitivos y así estructurar el estudio de las predicciones y las posibilidades de estabilidad y cambio. (...) Una vez que se ha identificado la estructura de un complejo, esta puede usarse para reducir las opciones posibles del cambio (Buzan, Wæver y de Wild, 1998: 15).

Para la aplicación del modelo es necesario comprender los componentes relevantes de identificación de un complejo que son: « (1) la disposición de las unidades y la diferenciación entre ellas (...), (2) los patrones de amistad y enemistad, y (3) la distribución del poder entre las unidades principales» (Sisco y Chacón, 2004, 130). Cualquier cambio significativo en algunos de estos componentes, modificará la dinámica del complejo.

Por tal razón, por ello para avanzar más allá de Buzan, autores como Charles Tilly (1991), no dejan de lado la microhistoria en cuanto elemento fundamental en la discusión de grandes procesos sociales, pero aun así es importante recabar en este autor con el fin de dar cuenta de los cimientos mismos de la mirada de los imperialismos y colonialismos, en el sentido de los discursos extrapolados a fenómenos del siglo XX y ya del siglo XXI. Es entonces que el aporte al realismo por parte del constructivismo puede ser entendida como una crítica; mas no como una teoría más compleja que abarque y explique los procesos globales, sino como una revisión a las formas metodológicas y teóricas para responder al desafío del entendimiento de lo internacional. Por ello es pertinente señalar lo que Levi (2018) denota como referente para tener en cuenta en el entramado mundial:

La presencia de dos imperios fue sustituida por numerosos *subimperialismos*: Estados Unidos, Rusia, China, India, Alemania, Arabia Saudita, Turquía, Francia, Irán, etcétera. Un mundo en cierto modo más global, y también más fragmentado y diverso; en ciertos aspectos más conectado —en el que hechos muy simples y ciertos modelos han tenido eco en todo el mundo—, y en otros, por el contrario, más sordo por la multiplicación de nacionalismos, de conflictos políticos y religiosos, de guerras y masacres. Descubrir un mundo más conectado no puede hacernos olvidar que es un mundo al mismo tiempo más fragmentado y diverso (p. 22).

A pesar de estos avances, detractores de la teoría de los complejos de seguridad fue tachada por algunos de ser una reacomodación de los paradigmas tradiciones del realismo: «La teoría permaneció intacta en su estructura, aunque se sustituyó el término Estado por el

de unidad, y el de interés de seguridad, por el de securitización» (Huysmans, 1998, 498). Adicionalmente, en lo subalterno, en lo local y en lo interno de los Estados, el lenguaje teórico se centra en observar procesos particulares que responden a un Estado de lo global.

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN COLOMBIA SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SU ESTRATEGIA BASADA EN LA DEFENSA, SEGUNDA MITAD SIGLO XX

Para el Estado colombiano, la configuración de la seguridad como concepto en la segunda mitad del siglo XX se puede rastrear desde dos principales factores. Primero, a partir de la configuración de un sistema bipolar mundial, desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial y comienzo de la Guerra Fría (Sanahuja, 2012, 115; Velázquez, 2002, 84); y segundo, a la violencia política y social heredada en la población colombiana desde comienzos del siglo XIX, originada en la «pobreza, desigualdad, inequidad, analfabetismo, exclusión política, etc.» (Arboleda Ramírez, 2014, 122), que detonaron en los sucesos del 9 de abril de 1948, en Bogotá y conocidos como «el Bogotazo» (Leal Buitrago, 1992, 8-12).

Por tanto, este apartado tiene como propósito brindar una aproximación contextual histórica sobre la construcción de la seguridad como concepto en el Estado colombiano, con el fin de ahondar en su interpretación en relación con las nociones de «seguridad» y «defensa» nacional anteriores al período de tiempo estudiado en esta investigación.

De este modo, al dilucidar cuál fue la formación histórica de la seguridad estatal en la nación colombiana, así como sus determinantes conceptuales, permite comprender el punto de partida bajo el cual se da inicio al cambio y a la transformación de la seguridad y su estrategia, a finales del siglo XX y comienzos del XXI en el país.

1. LUCHA CONTRA EL COMUNISMO COMO FACTOR ORIENTADOR DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

En el siglo XX, la presencia de los Estados Unidos en la región latinoamericana se acrecienta por la reducción de misiones militares europeas en América Latina, consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Esto crea un vacío geoestratégico que impulsó a que la potencia regional aumentara su presencia en la región. Durante los años 1920 en Latinoamérica ya existían algunas misiones por parte de los norteamericanos, pero es a partir

de 1941 cuando las misiones militares norteamericanas alcanzaron casi todos los países del área (Veneroni, 1973, 59).

En la Conferencia Interamericana de Panamá, realizada en septiembre de 1939, los Estados Unidos habían sentado las bases del concepto de «solidaridad continental», que consistía en la respuesta militar de los países americanos ante un ataque armado a cualquiera de ellos que viniera del exterior del continente (Veneroni, 1973, 61). En 1945, con el Acta de Chapultepec, y en 1947, con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el principio de solidaridad continental y el sistema de seguridad colectiva se convirtieron en compromiso internacional de los países americanos. Según Leal Buitrago «este acuerdo fue el más importante para la unificación americana de la política militar», y «representó la integración de las instituciones militares de América Latina a un bloque bélico con dirección estratégica de los Estados Unidos» (1992, 12). Esto se solidificó con la creación de la OEA, en abril de 1948, en Bogotá.

Desde esta política central, las acciones norteamericanas estuvieron orientadas a que los países de Latinoamérica se enfocaran en salvaguardar su orden interno. Sin embargo, el planteamiento del gobierno norteamericano estimó conveniente que la responsabilidad de la seguridad hemisférica les concerniera a ellos, dado que los Estados en la región no podían responder a tal desafío, delimitando con ello su responsabilidad a garantizar la estabilidad y el control interno en cada uno de sus territorios. Esta concepción se desprendió también del análisis de la capacidad militar de las Fuerzas Armadas de los países en América Latina, las cuales no cumplían con las expectativas tecnológicas requeridas por los Estados Unidos para formar una coalición contra cualquier amenaza extracontinental (Leal Buitrago, 1992, 12-13 y 2002, 45).

De forma paralela, la finalización de la Segunda Guerra Mundial plantea el surgimiento de la bipolaridad política e ideológica, bajo la cual se dividiría el mundo en los años venideros. Para el gobierno de los Estados Unidos implicó liderar el planteamiento y la visión del problema, así como, en el diseño e implementación de estrategias de seguridad a escala mundial con la intención de controlar y evitar el avance del comunismo (Held y Anthony, 2002, 54), ideología que quería imponerse por la fuerza a los Estados mediante la ejecución

y expansión de la guerra subversiva. Bajo esta óptica, a partir del liderazgo del presidente Truman, se configuró la política de contención del comunismo o Doctrina Truman. En su discurso del 12 de marzo de 1947 ante el Congreso de la nación norteamericana, Truman afirmó: «Creo que la política de Estados Unidos tiene que apoyar a los pueblos libres que se resisten a su dominación por minorías armadas o por la presión exterior» (Jarque Iñigue, 1999, 175).

Posteriormente, durante las décadas de la Guerra Fría en el siglo XX, las acciones implementadas por las dos grandes potencias militares involucradas en la lucha por la hegemonía mundial –los Estados Unidos y la Unión Soviética– delimitaron aspectos centrales en relación con las condiciones particulares de la seguridad para el sistema mundo. Durante esta etapa, la influencia norteamericana, en la mayor parte de los países de América Latina, dio inicio al vínculo conceptual y performativo entre el desarrollo+seguridad+cooperación (Sanahuja, 2012, 119), así como, a la estrategia de erradicar la pobreza, dado que esta se consideró un factor importante de inestabilidad (Leal Buitrago, 1992, 13). Estos elementos se construirían como una tríada que aumentaría y justificaría la presencia e intervención de los Estados Unidos en los Estados de América Latina y el Caribe.

La promoción del desarrollo estuvo articulada a diferentes programas y estrategias. Por ejemplo, por citar alguno de estos, durante el gobierno del presidente Kennedy (1961), se diseñaron programas tales como la Alianza para el Progreso y se impulsó la lucha contra la insurgencia (Schoultz, 1987, 14). Para ese entonces, el secretario de la Defensa de los Estados Unidos, Robert S. McNamara, durante el gobierno del presidente John F. Kennedy, hizo una declaración ante el Senado de su país señalando que los países había que dividirlos en dos grupos: los primeros, con *amenaza doble, externa e interna*, ubicados en la periferia del mundo socialista, a los cuales había que dotarlos con armas y equipos militares para que pudieran enfrentar tanto guerras convencionales como revolucionarias. El segundo grupo, serían los de *amenaza simple interna*, entre los que se encontraban los de América Latina, para los cuales la ayuda militar sería la provisión de armas menores, equipos, entrenamiento, etcétera, que ayudara al mantenimiento de la seguridad interna (Veneroni, 1973, 70).

De todos los factores señalados durante estas décadas, se resalta el rol central y articulador de la seguridad en el hemisferio por parte de los Estados Unidos a partir de la supuesta Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), que aunque presuntamente fue creada por Estados como Brasil y Argentina, especialmente, (Leal Buitrago, 1992, 16) sirvió como base ideológica de la política exterior hacia Latinoamérica de cara a enfrentar el avance del comunismo (Velázquez, 2002).

En ese sentido, Leal Buitrago argumenta que «el vacío en la formulación de políticas militares por parte de la dirigencia política latinoamericana abrió las puertas a la iniciativa doctrinaria militar» (1992, 8), es decir, adoptar de forma subordinada los lineamientos de los Estados Unidos en la lucha contra el avance del comunismo. Siguiendo a Leal Buitrago este señala:

Los gobiernos legítimos de la región se dejaron llevar por la corriente de la tutela estadounidense y abandonaron su función de orientación política militar. No se percataron de la importancia de la concepción de seguridad que se había desarrollado en el hemisferio occidental después de la Segunda Guerra Mundial. Por eso tampoco se inquietaron por conocer el «intrínquis» militar. Los líderes políticos ratificaron su ignorancia de la problemática castrense, la cual consideraban de orden secundario. Nunca analizaron la misión, la función específica, de la fuerza militar. No hubo guía alguna al respecto. Las clases políticas toleraron a los militares y les reconocieron su utilidad solo en los momentos de conflicto. Se preocuparon de las «externalidades» del ejercicio del poder militar cuando este era ostensible. Pero se acababa la atención una vez que los militares dejaban los gobiernos (Leal Buitrago, 1992, 12).

Bajo este contexto, la institución militar colombiana fue influenciada al fuerte predominio en la región contra los intereses comunistas. Se observa cómo la tutela de los Estados Unidos impactó en el proceso de la militarización de la seguridad en Colombia, en el marco de la violencia política y social propios de la década de 1960 (Leal Buitrago, 1992, 7; Boettger, 2020, 80). La dinámica de esta influencia es bastante plural, dado que mientras que en otras naciones latinoamericanas esta doctrina impulsó la consolidación de regímenes

autoritarios²⁹, como fue el caso del Cono Sur, en Colombia operó una subordinación³⁰ plena de la institución militar al poder civil³¹ durante este contexto (Leal Buitrago, 1992, 6-8).

Ya entre los años de 1960 y 1970, resultado de la preocupación norteamericana por el triunfo de la Revolución Cubana y su influencia hacia los Estados latinoamericanos se desarrolló el concepto del «antifoco». Esta consistía en contrarrestar la influencia del liderazgo ejercido por Ernesto el *Che* Guevara basada en la propuesta de propiciar las condiciones insurreccionales que permitieran tomar el poder en América Latina a través de la influencia de una guerrilla. De este modo, la política del antifoco contempló dentro de sus instrumentos el desarrollar diversos programas de acción cívica que tuvieran como resultado mejorar la imagen de las fuerzas armadas en la región (Veneroni, 1973, 85). Se podría decir que, con el fin de estimular el desarrollo social y económico, los gobiernos de América Latina recurrieron al apoyo de las Fuerzas Militares para adelantar obras públicas civiles con los cuerpos de ingenieros y otras actividades durante la segunda fase de la teoría de la construcción nacional³².

²⁹ Bajo este contexto, apuntando a repeler el avance del comunismo y desde la estrategia de acción social y pública modernizadora desde las instituciones militares, así como enmarcado en los conflictos sociales presentes en los distintos países latinoamericanos vinculados a la pobreza y la segregación política, durante estos años tuvieron lugar en gran parte de los gobiernos del continente fuertes tendencias hacia el totalitarismo y las dictaduras militares (Leal Buitrago, 1992, 6-8).

³⁰ Más particular hace esta situación, que los factores de desestabilización interna (social, política y económicamente) heredados desde la época de la Independencia, se consolidaron como guerrillas de corte comunista buscando proyección política a través de la vía armada.

³¹ La única excepción a esta situación fue el período de la dictadura (si así se le puede llamar) del general Gustavo Rojas Pinilla de 1953 a 1957, y la transición de la Junta Militar, que en opinión de Rojas (1998), fue un golpe de Estado bajo la tutela civil de las clases dirigentes.

³² El tema es tratado en la Sexta Conferencia de los Ejércitos Americanos (CEA), realizada en Perú, en noviembre de 1965, no propiamente como teoría de la construcción nacional, sino como «Cooperación del ejército con las organizaciones del Gobierno para una mayor superación en el orden social del pueblo» (Temario de la IX Conferencia Ejércitos Americanos, 1969, 14). Esta teoría, diseñada por la política norteamericana, constaba de dos fases: la primera, consistía en desarrollar cierto grado político de institucionalización de procedimientos y de organizaciones políticas, de coherencia legal, enfocadas hacia el desarrollo político y modernización de la dimensión económica y del orden social. La segunda, implicaba designar a las Fuerzas Armadas de los países subdesarrollados como instrumentos modernizadores por excelencia (Saxe-Fernández, 2002, 100). Los planes y medidas derivados de la implementación de dicha doctrina terminaron por configurar las condiciones de la política exterior de América Latina por un espacio de casi cuarenta años, direccionando el tema de la seguridad con una prioridad de la franja más importante de la agenda de los diálogos para la cooperación con los Estados Unidos.

En síntesis, el resultado de la implementación de la política de seguridad nacional en América Latina reafirmó la participación norteamericana, no solo en los temas derivados de la seguridad y la defensa sino también en la configuración de la política exterior de los países en la región, afectando de manera decisiva la construcción de una pretendida autonomía política, que hasta cierto punto, se caracterizó por una subordinación hacia la potencia hemisférica e impulsó en diversos Estados latinoamericanos la militarización de la seguridad nacional como estrategia central a partir de la segunda mitad del siglo XX, entre ellos, la nación colombiana.

Sin embargo, más que respuestas aún hay persisten los interrogantes sobre lo que el Cono Sur experimentó en tales momentos, con excepción de algunos países como Colombia, en tanto que los movimientos sociales y políticos se convirtieron en un actor fundamental en la lucha por el poder frente a gobiernos de corte militar que usaron las dictaduras como motor de la economía del desarrollo y alentaba la política estadounidense. Para ello es importante y aún existe el vacío, de determinar de qué manera las elites de poder se conjugaron con el poder represivo militar para la sustentación del mismo, relación que también es compleja de analizar en el desarrollo de los momentos de transición a la democracia, en los cuales el cambio de régimen también fue amparado por reformas de corte liberal continuando con la líneas dictadas por la influencia norteamericana. Muchos son los actores que aún se comportan como vacíos históricos de todos estos procesos, pero que su ausencia de análisis deja profundas ambigüedades en la comprensión de los fenómenos sociales y políticos que preponderaron durante la segunda mitad del siglo XX.

Basta mirar tan solo los procesos de transición en la zona –Argentina, Chile, Brasil, Perú, etcétera–, a la par de la constitución de los Libros Blancos de seguridad, en los cuales los ajustes tanto a la doctrina militar como la relación con esta institucionalidad pasa por el reconocimiento de su acción en los regímenes autoritarios y su nuevo rol en asuntos de seguridad y defensa de la nación. Pero, a la vez, las elites económicas propias del modelo capitalista también aparecen jugando un papel importante en dichas transiciones creando un panorama en las instancias de poder complejo y propicio para modelos de desarrollo capitalista a la latinoamericana.

Es entonces claro que las relaciones entre actores, se convierten en un insumo analítico necesario de discernir para la comprensión de los procesos políticos, sociales y económicos de la región.

Para finalizar, más allá de la innegable influencia regional de los Estados Unidos, esa injerencia requiere también una metodología de estudio tal, que pueda dar luces de sus formas de acción en los países de la región y los actores relevantes en los marcos históricos discutidos.

2. VIOLENCIA EN COLOMBIA ENTRE 1948 A 1998: DE LA VIOLENCIA POLÍTICA A LA LUCHA CONTRAINSURGENTE Y CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Para el abordaje y la comprensión de la seguridad en Colombia en la segunda mitad del siglo XX, necesariamente se deben considerar factores como: (1) el contexto interno de violencia política, (2) el surgimiento de grupos guerrilleros y grupos paramilitares en el escenario de la Guerra Fría, y (3) el impacto de la economía, o economías ilegales – principalmente el narcotráfico–, en el desarrollo de los grupos armados y criminales (Arboleda Ramírez, 2014, 119-135; Leal Buitrago, 2002, 99-154).

Durante la segunda mitad del siglo XX, cada uno de los gobiernos presidenciales interpretó estos fenómenos de forma propia, y como se ha dicho en principio, las estrategias frente a estos factores de inestabilidad, inseguridad, y crisis social y política, fueron abordadas desde políticas del gobierno de turno y en algunos sentidos bajo un lente cortoplacista (Mora, 2021, 69); no obstante, también es correcto resaltar los avances que en esta materia se han dado, puesto que poder evidenciarlos es uno de los propósitos implícitos de este trabajo.

Por ello, para realizar un esbozo concreto de estos hechos y su relación con las legislaturas estudiadas, se hace una revisión sintética en dos momentos: (1) de 1948 a 1982, periodo en el cual se marca un contexto de violencia política y surgen los grupos guerrilleros y paramilitares en Colombia, y (2) de 1982 a 1998, periodo en el cual se da un

recrudescimiento de la violencia y el terrorismo, pero a su vez, se inician importantes acuerdos de paz y desmovilización de grupos guerrilleros, así como la reforma constitucional, lo que da paso a una modernización del Estado colombiano. Estos breves antecedentes brindan un soporte contextual a las acciones emprendidas por los presidentes analizados desde 1998 a 2018.

2.1. De 1948 a 1982: la seguridad nacional en la Guerra Fría, en un contexto de violencia política

En la segunda mitad de siglo XX, la tensión política del país giraba en torno a los hechos relacionados con el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, el 9 de abril de 1948, y la constante oposición política entre los miembros de los partidos Liberal y Conservador. Este conflicto escaló a dimensiones mayores, propias de la confrontación ideológica del debate público las cuales derivaron en agitados disturbios, vandalismos, asesinatos y enfrentamientos armados entre civiles, policías y militares, sometidos a escenarios de violencia política y que tuvieron lugar de manera paralela en varias regiones del país, los cuales incluso llegaron a estar acompañados de quemados de periódicos locales que abiertamente reconocían su filiación con las líneas del conservatismo (Pardo Motta, 2008).

Simultáneamente, «y en medio de dicha violencia bipartidista también emergen reclamos políticos que se desprenden por fuera de ellos y que tenían por protagonistas a grupos insurgentes guerrilleros» (Boettger, 2020, 76). Las situaciones coyunturales y estructurales internas de la violencia del país, sumado al comienzo de los grupos insurgentes y guerrilleros, la debilidad del Estado por mantener la soberanía en su propio territorio además de su imposibilidad de proteger a su población, daría también como resultado el surgimiento de grupos paramilitares propiciando un escalamiento del conflicto social y civil hacia un conflicto armado guerrillero y contrainsurgente (Arboleda Ramírez, 2014; Leal Buitrago, 1992, 14).

Para contener estas situaciones, el gobierno conservador emprendió acciones de disuasión utilizando la coerción física; dada la argumentación y aceptación de legitimidad de

esta medida en particular cuando comenzó a gravitar la noción de seguridad para Colombia como un argumento construido a partir de la preocupación por mantener el orden social interno, y con la firme intención de dar cumplimiento a la promesa de la seguridad ciudadana en las calles.

Desde ese entonces, señala el general (r) Mora, «la frase abstracta ‘orden público’ se prestó para que en muchas ocasiones se confundieran las misiones y funciones del Ejército y la Policía, especialmente en los aspectos jurídico, institucional y jurídico» (2021, 69). Esta crisis política dividía aún más la precaria estabilidad de las agrupaciones políticas nacionales, planteaba la duda si estas discordias podrían escalar de manera progresiva en conflictos y manifestaciones de violencia y justificaba que la cuestión de la seguridad estuviera enmarcada en la contención de las movilizaciones sociales, dando prevalencia como un interés superior al orden público sobre otros factores que intervenían en la difícil situación como era el caso de la recesión económica, el desempleo y los altos índices de pobreza.

En 1953, personajes del partido opositor del gobierno (liberales) y del mismo partido conservador, gestaron el golpe de Estado, en el que finalmente pusieron en el poder al general Gustavo Rojas Pinilla, quien para la época se desempeñaba como comandante general de las Fuerzas Militares. Durante este gobierno militar, la institución castrense adquirió mayor autonomía³³, observándose cambios sustanciales como, por ejemplo, la asignación de la Policía Nacional al Ministerio de Guerra saliendo del control civil del Ministerio de Gobierno. A su vez, en el año de 1953: «se organizó la institución policial a órdenes de oficiales superiores del ejército» (Valencia y Barradas, 1993, 95). El propósito de la adscripción de la Policía Nacional al Ministerio de Guerra se fundamentó en una medida con dos fines: el primero, para someterlos a un régimen estatutario de carrera, igual que en las Fuerzas Militares; y el segundo, para sustraerlos de la acción política partidista.

³³ Durante este mandato, con base en las estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DNE), el presupuesto militar se incrementó en los primeros años, para después decrecer considerablemente al finalizar el período de Rojas, producto de las circunstancias económicas (caída de los precios del café) y políticas de ese momento.

Para 1957 representantes de los partidos políticos Liberal y Conservador sostuvieron varias reuniones en las ciudades españolas, Benidorm y Sitges, donde firmaron acuerdos políticos que buscaban el debilitamiento del gobierno militar, a través de un plebiscito popular que promoviera una nueva reforma constitucional y fue conocido como «el Acuerdo de los Partidos o Pacto de San Carlos, que permitió definitivamente superar las diferencias sectoriales partidistas y sellar decisivamente la necesidad de varios periodos con gobiernos compartidos o de coalición» (Marín Zafra, 2010, 31).

El Frente Nacional pretendía acabar con la violencia en la que se sumió el país, desde el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, y que estaba caracterizada por una confrontación fratricida entre los partidos ya mencionados.

Con este acuerdo político se pretendieron sellar las diferencias entre los partidos, pues se abría una opción innovadora para el sistema político del país que incluía a una parte de la sociedad que no había participado en política. No obstante, a la postre la democracia colombiana fue excluyente de otras fuerzas políticas y sociales que, al quedar marginadas del proceso de participación política, respondieron con apatía y desinterés a la construcción de una cultura política nacional. De esta forma:

Estas manifestaciones de la violencia política se agudizaron con el surgimiento de las guerrillas de las Farc-Ep, del Epl y del Eln, a mediados de la década de los sesenta –1964–, bajo el período denominado como «Frente Nacional» y como reacción a la palpable exclusión política de la época (Arboleda Ramírez, 2014, 26).

El surgimiento de las guerrillas tuvo lugar en este contexto de enfrentamiento ideológico, exclusión política, crisis social y monopolio del gobierno por parte de liberales y conservadores, y la instrumentalización del Ejército y la Policía para sus fines de mantener y preservar el poder. Fuerzas políticas alternativas, como fue el caso de la Alianza Nacional Popular (Anapo), promovida por el general Rojas Pinilla, y conformada por expulsados de los partidos políticos tradicionales y un grupo heterogéneo de ciudadanos que no contaban con experiencia política o en condiciones sociales menos favorecidas. Sobre este asunto, Gabriel Silva Luján (1989) comenta que:

Las coaliciones o pactos entre los partidos Conservador y Liberal han sido tan comunes como las mismas hegemonías y exclusiones político-partidistas, al igual que las guerras civiles y el recurso de la violencia

inspirado en el sectarismo político que caracterizó nuestra historia hasta mediados del siglo XX. Es decir, tan partidarios para hacer la guerra y excluir al adversario como voluntarios también para pactar con ellos la distribución del poder (p. 180).

En cuanto a las relaciones civiles y militares, y el manejo de la seguridad nacional, el Frente Nacional abrió una nueva concepción que terminó por consolidar la idea de prohibir totalmente la participación de los militares en política, ya que dicha práctica sería considerada en adelante como contraria al concepto de democracia. Sobresale el hecho de que la discusión sobre la participación en política por parte de la Fuerza Pública se vio planteada en términos de que podría dar lugar en cualquier momento al establecimiento de un régimen dictatorial; fenómeno que ha sido evitado a toda costa en Colombia. Con este argumento se planteó en el Teatro Patria, el 9 de mayo de 1958, la famosa «Doctrina Lleras», como un intento por superar cualquier vestigio dictatorial en cuanto forma de gobierno.

En este pacto de entendimiento político Guillermo León Valencia, ejerció la presidencia de Colombia en el período (1962-1966) como el segundo mandato del Frente Nacional. Durante su gobierno, León Valencia intentó lidiar con los enfrentamientos entre fracciones promoviendo políticas de entendimiento, dialogo y paz, a su vez que fortalecía la seguridad en el territorio nacional. Por lo anterior, aunque desde otra interpretación en relación a la solución, su política de seguridad también estuvo enfocada en el problema del orden público y la seguridad ciudadana: al presidente « (se) le hacía entrega de un país todavía resentido por el fenómeno de la violencia política en amplias zonas de la nación y por la efervescencia partidista, propia de unos años en los que la irascibilidad era base de la comunicación entre los grupos que hacían la política» (Arizmendi, 1989, 272).

De igual manera, bajo su gobierno se expidió el primer Decreto que estructuró y delimitó una política de Defensa Nacional³⁴ (Rangel, 2007, 4) en medio de un estado de sitio nacional, promulgado en el Decreto 1288 de 21 de mayo de 1965. En general se podría interpretar que:

En desarrollo de la modernización del Estado y como producto de las crecientes tensiones sociales, las actividades de la institución castrense se orientaron hacia el fortalecimiento de la seguridad nacional; su acción se centró en la ya conocida lucha ideológica contra un comunismo que se veía aún como amenaza. (...) también

³⁴ Decreto 3398 del 24 de diciembre de 1968, adoptado como legislación permanente, mediante la Ley 48 del 16 de diciembre de 1968, con la excepción de lo estipulado en los artículos 30 y 34.

se enfatizó en la conquista de la población urbana y rural mediante programas radiales, el apoyo a la colonización y a la reforma agraria, así como el desarrollo de la acción cívico-militar (Ramírez, 2018, ápuđ en Rosanía, Sánchez y López-Guahña, 2018, 112).

Bajo esta coyuntura la presidencia de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) buscó el fortalecimiento de la seguridad con la Ley 7 de 1970, expedida con el Decreto 2335 del 3 de diciembre de 1971, por medio del cual se reorganiza el Ministerio de Defensa Nacional. El gobierno de Pastrana traza como objetivo principal mantener el estado de paz alcanzado por los acuerdos del Frente Nacional:

La mayor parte de los presidentes de Colombia tallaron su personalidad en el periodismo polémico, en las contiendas parlamentarias, o en los campamentos de la guerra civil. Antes de su culminación en la presidencia de la República se hicieron notables por su palabra combatiente, sus luchas procelosas en frente al adversario (...). Pastrana Borrero no necesitó ese ejercicio preparatorio. Es un producto humano de la paz, acordada entre las dos colectividades históricas, una síntesis y un símbolo de esa convivencia. El Frente Nacional ha logrado ese milagro: el que alguien, que solamente actuó dentro de su atmósfera, llegue a la primera magistratura. (Abelardo Forero Benavides para el diario *El Espectador*, Arizmendi, 1989, 282).

Este gobierno de Pastrana Borrero enunció cuatro estrategias en materia de seguridad, aunque se sigue enunciando a la seguridad y defensa dentro de la justicia. Durante ese gobierno es particular la adopción de la prevención del delito, tribunales militares y delincuencia, que se propone como una medida urgente una reforma judicial. Ya finalizando su periodo presidencial, mediante el Decreto 1573 del 31 de julio de 1974, se establecieron algunos lineamientos inherentes a la planeación de la seguridad nacional, dejando sentadas las bases para la construcción práctica de un esquema nacional de seguridad.

A través del Decreto 1573, se definieron los lineamientos respecto a los documentos inherentes a la seguridad nacional, plasmados para «estudiar y preparar las medidas y planes que la seguridad de la nación requiere» (Diario Oficial, 1974, CXI, n°34154, 2 de septiembre, 10). En estos lineamientos se establecieron los fines del Estado y los objetivos nacionales, entendidos como un resultado de los contenidos constitucionales que interpretaban los intereses y aspiraciones del Estado, en beneficio general de la población:

Es un estudio comparativo, evaluativo del potencial nacional a la luz de los objetivos nacionales propios, en relación con potenciales y objetivos nacionales de los demás seis, especialmente con los de aquellos considerados como probables adversarios, para establecer las hipótesis conflictuales y de guerra y su prioridad formular las políticas para la consecución de los objetivos de seguridad y determinar las áreas estratégicas en las cuales se aplicara preferencialmente la capacidad del poder y finalmente para establecer las bases que fundamentan el concepto estratégico nacional (Diario Oficial, 1974, CXI, 34154, 2 de septiembre, 10).

Para el siguiente período de gobierno, en cabeza de Alfonso López Michelsen (1974-1978), con base en las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 28 de 1974 y previo concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se expide el Decreto 126 del 26 de enero de 1976, en el cual se revisó la organización administrativa del Ministerio de Gobierno, en su artículo 12 y se establece que el Consejo Nacional de Seguridad continuará funcionando adscrito al Ministerio de Gobierno, presidido por el ministro de este despacho e integrado además por ministros de Relaciones Exteriores, Justicia y Defensa, el jefe del DS, y los directores de la Policía y Defensa Civil Colombiana. En calidad de ejercer la secretaría ejecutiva se encargaría el secretario general del Ministerio de Gobierno. Con esta norma se reafirmaba lo proferido en el Decreto 2046 de 1972, en el sentido de establecer límites para los controles político y civil de los temas atinentes a la seguridad y defensa nacional.

A pesar de los esfuerzos políticos por regularizar la situación de orden y equilibrio social en el país, durante la década de 1970, la violencia política y su afectación sobre la seguridad de las ciudades fue constante, motivando a que en 1978, fuera decretado el Estatuto de Seguridad Nacional, como una de las medidas distintivas del gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), y que fue expedido mediante Decreto 1923, del 6 de septiembre de 1978, mediante el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantizaba la seguridad de los asociados.

En el plan de gobierno del presidente Turbay Ayala, denominado *Plan de Integración Social*, se planteó como parte del Estatuto de Seguridad Nacional, que las Fuerzas Militares tenían poderes que deberían dársele a autoridades civiles (Velásquez, A. V., 2008, 74). Aunado al Decreto 1923 y al *Plan de Integración Social*, las estrategias del gobierno buscaron controlar los fenómenos asociados a la violencia política observados con la contraofensiva por parte de los grupos guerrilleros, que durante la década de 1980 y comienzos de 1990, aumentaron su pie de fuerza, así como su presencia en diversas zonas rurales en Colombia.

2.1. De 1982 a 1998: la seguridad nacional en el marco de la lucha contra la escalada guerrillera y el aumento del narcotráfico

Las décadas de 1980 y 1990 fueron una época en la cual el contexto de violencia y criminalidad alcanzó los indicadores más elevados de la historia nacional llevando a una crisis estatal de la seguridad y la defensa nacional. Paradójicamente, durante la década de 1980 se inician importantes procesos de pacificación y desmovilización de grupos guerrilleros, pero a su vez el crecimiento del narcotráfico impulsa el fortalecimiento de grupos paramilitares y guerrilleros, así como su confrontación con los carteles del narcotráfico por el monopolio de este negocio.

El Centro Nacional de Memoria Histórica (2014, 7-9) analiza la evolución de las Farc- en cuatro principales periodos.

- Primer período: marginalidad guerrillera con legitimidad social (1949-1978)
- Segundo período: decisiones de guerra, Unión Patriótica e inserción en zonas cocaleras (1978-1991)
- Tercer período: consolidación militar, diálogos del Caguán y declive político-militar (1991-2008)
- Cuarto período: guerra de resistencia y búsqueda de la solución negociada (2008-2013).

Durante el segundo período, esta guerrilla, junto al Eln, no aceptaron las condiciones de las negociaciones desarrolladas en los gobiernos de Belisario Betancur y Virgilio Barco; estas guerrillas tomaron la decisión de «agudizar la guerra y derrotar al Estado» (CNMH, 2014, 108). No obstante, estas guerrillas, en particular las Farc, usaron los contextos del proceso de paz para crecer militarmente (CNMH, 2014, 108). Para el general (r) Mora «las negociaciones de paz con el gobierno siempre han sido una estrategia de guerra para las Farc» (2021, 14). De esta forma, desde la VII Conferencia de las Farc-Ep, en 1982, surge la idea estratégica de tomar el poder mediante la guerra, idea que serviría de eje rector de todas sus acciones y recursos (CNMH, 2014, 110).

En esta fase, esta guerrilla apuntó por concentrar sus frentes en las zonas cocaleras insertándose con ello como actor en el negocio del narcotráfico. Ya no solamente cobrarían por vigilar los cultivos de los narcotraficantes –impuesto al narcotráfico–, sino que también tributarían por formar parte en todos los eslabones de la cadena del tráfico ilícito de estupefacientes: cultivo, producción y comercio; a su vez, desarrollarían nuevas formas de financiación, como la extorción y el secuestro, o la minería ilegal de oro y carbón (Leal Buitrago, 2006, 161 y 179).

Durante el gobierno de Betancur (1982-1986) se empieza a hablar de seguridad ciudadana, que se consigue a través de la protección de los derechos y los bienes de los ciudadanos. Lo anterior, sumado a una reforma política y judicial (prevención tratamiento y control del delito) y entender que lleva a los ciudadanos a entrar a la delincuencia, permitirá construir una sociedad que no tolere el delito y una identidad nacional.

De igual manera, se conformó la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación que logró entablar comunicaciones y acuerdos con los movimientos guerrilleros más influyentes en las zonas campesinas del país, resultados de estos esfuerzos fueron los acuerdos de la Uribe en 1984 con las Farc, y el llamado «Diálogo Nacional» con el M-19, el Epl y con el Movimiento de Auto Defensa Obrera (Ado) (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, [CNRR], 2013, 135). A pesar de estos esfuerzos, durante estos años el crecimiento del negocio del narcotráfico, sumado a la organización de los grupos paramilitares produjo un escalamiento del conflicto armado, de la violencia y de la criminalidad conllevando a una gran dificultad del control total del territorio por parte del Estado.

Virgilio Barco (1986-1990), quien tras haber resultado elegido con un 61 por ciento más votos que su opositor Álvaro Gómez, pronunció las siguientes palabras el día de su posesión presidencial: «He recibido un mandato inequívoco de cambio. El liberalismo ha reafirmado sus inmensas mayorías. La democracia ha obtenido una contundente aprobación. Colombia ha dicho que quiere vivir en paz y que la dejen vivir en paz» (Arizmendi, 1989, 302). En este gobierno se cierran filas en la lucha contra los narcotraficantes quienes para la década habían logrado penetrar las estructuras sociales del país a través de diversas actividades, tales como,

lavado de capitales y corrupción, lo que resultó en el despliegue del Estado contra la lucha con el narcotráfico recibiendo retaliaciones terroristas desde estos carteles contra la Policía Nacional y las instituciones judiciales principalmente.

A su vez, durante este período es necesario considerar que surgió un nuevo escenario de violencia, que tuvo

Como principales víctimas a militantes de izquierda y representantes de movimientos sociales –sindicatos, campesinos y profesores–. También, por esta época tres candidatos presidenciales fueron asesinados en menos de un año y algunos integrantes de movimientos de izquierda como la Unión Patriótica (Rosanía, Sánchez y López-Guahuña, 2018, 120).

Por lo anterior, se emprendieron diversas estrategias para la lucha de este problema, en el cual se hace indispensable enunciar la Ley 68 de 1986, que aprobaba el tratado de extradición entre los Estados Unidos y Colombia, lo cual impulsó el denominado grupo «Los Extraditables», que declararon la guerra al Estado colombiano bajo el lema «es mejor una tumba en Colombia que una cárcel en el extranjero» (*El Tiempo*, 2 de abril de 1997). Bajo este epígrafe, los narcotraficantes estallaron bombas y petardos por todo el país, «realizaron asesinatos de jueces, fiscales, testigos, periodistas y personalidades democráticas» (Medina, 2012, 155).

Por su parte, durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) se da un primer intento por constituir una política de seguridad y defensa.

El plan de gobierno fue denominado «La Revolución Pacífica» ante la expectativa de que la nueva constitución condujera a la solución de los problemas existentes en Colombia. Este plan de desarrollo buscó una mejor distribución del gasto público que permita invertir en sectores como la ciencia y tecnología, justicia, seguridad y medio ambiente³⁵.

Así mismo «se crea la Consejería Presidencial para la seguridad y la defensa. El gobierno abocó estos temas al sustraerlos por primera vez de la exclusiva política castrense» (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales [Iepri], 1994).

³⁵ Se expidió el Decreto 2233: «Se evidencia cómo la inteligencia, puede ayudar a combatir todos los factores de criminalidad» (Sistema Único de Información Normativa, s.f).

El gobierno de César Gaviria mostró un evidente compromiso con los temas de seguridad y defensa nacional, resultado de las demandas de la sociedad tras los hechos de terrorismo de las acciones de los diversos grupos criminales y alzados en armas. En el caso de Colombia, la figura del terrorismo tuvo unas connotaciones particulares por cuanto el fenómeno comenzó a ser identificado durante la década de 1980, como efecto de las prácticas de control aplicadas a los territorios nacionales por parte de grupos delincuenciales dedicados, principalmente, al tema de las drogas ilícitas.

De igual modo, este gobierno trabajó en el fortalecimiento de las relaciones cívico-militares con acciones como el nombramiento de un ministro de Defensa Civil³⁶, después de 37 años de estar a cargo de generales de las Fuerzas Militares el aumento del número de integrantes del Consejo Nacional de Seguridad³⁷ se fomentó el proceso de participación de los civiles en la formulación de las políticas de seguridad y defensa.

El presidente Gaviria expidió, a través del Congreso la Ley 4 de 1991, la cual dictó precisas instrucciones a alcaldes, gobernadores, comisarios e intendentes para el manejo del orden público y estableció drásticas sanciones a los funcionarios que no dieran cumplimiento a sus disposiciones. Esta ley también creó el servicio militar obligatorio para bachilleres en la Policía Nacional, como un mecanismo para fortalecer la acción policial de las administraciones municipales. A través del Decreto 416 de 1991, se concibió un tributo conocido como «impuesto de guerra» para financiar a las Fuerzas Armadas y se adoptaron como legislación permanente las disposiciones del Decreto 180 de 1988, relativas al terrorismo y conductas conexas.

³⁶ En este puesto fue nombrado Rafael Pardo Rueda, quien se venía desempeñado en el cargo creado por el gobierno de Belisario Betancur, como consejero de Defensa y Seguridad.

³⁷ A partir de ese momento era presidido por el Primer Mandatario y con la participación de los ministros de Gobierno, Defensa y Justicia; comandante de las Fuerzas Militares; directores de la Policía Nacional y Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); y consejero de Defensa y Seguridad, quien hacía las veces de secretario (Leal Buitrago, 2002, 77-78).

Durante este período y como parte de la evolución propia de la institución militar, al igual que en el caso de las Brigadas Móviles³⁸ se creó el arma de inteligencia militar³⁹, en 1991. Este proceso se vio impulsado por los esfuerzos gubernamentales para mejorar la acción de la inteligencia en el conjunto del Estado y con la participación coordinada de las diferentes agencias involucradas.

En 1994 el gobierno dispuso la creación de las Asociaciones Comunitarias de Seguridad Rural (Convivir)⁴⁰. Fue un esfuerzo de organizar a la comunidad para colaborar con la Fuerza Pública, mediante la recolección de información que sirviera para prevenir las actividades delictivas de los grupos delincuenciales. Su misión posteriormente fue bastante polémica, debido a que la dinámica del conflicto hizo que algunas de estas organizaciones fueran influenciadas por las autodefensas ilegales, tomando horizontes establecidos fuera del marco legal. Como argumenta Rangel (2007, 109-110), quienes respaldaban esta iniciativa, la sustentaban en el derecho que les asiste a los ciudadanos de preocuparse por su seguridad, al igual que la obligación constitucional de colaborar con las autoridades legítimamente constituidas.

La estrategia nacional contra la violencia sintetiza el primer esfuerzo desde las instancias civiles por formular y desarrollar una política pública para la seguridad, la defensa y la conducción del orden público. Este proyecto se planteó con tres propósitos especiales: el primero, consistía en asegurar el monopolio del uso de la fuerza en las instituciones armadas estatales; el segundo, fortalecía la recuperación de la capacidad de la justicia para sancionar el delito y combatir la impunidad; y finalmente, se pretendía ampliar el control del Estado en todo el territorio nacional.

Para conducir estas estrategias se consideraron cinco grandes políticas según el documento Estrategia Nacional Contra la Violencia. La primera orientada a «fortalecer la

³⁸ La Brigada Móvil Número 1 fue activada en 1990, sus éxitos operacionales impulsaron la creación de la Brigada Móvil Número 2, en 1991.

³⁹ El principal baluarte de la creación de esta arma de apoyo de combate fue el general Óscar Botero Restrepo, quien fue, en el siglo XX, el último ministro de Defensa militar.

⁴⁰ En los gobiernos posteriores estas cooperativas de seguridad se verían seriamente cuestionadas por el fomento de organizaciones de autodefensa ilegales.

iniciativa de las autoridades de nivel local y regional, gobernadores, intendentes comisarios, alcaldes y a reforzar la coordinación interinstitucional mediante los Consejos Seccionales de Seguridad» (Presidencia de la República, Estrategia Nacional Contra la Violencia, 1991, 6)⁴¹.

También incluía el fomento de la participación de las organizaciones cívicas en un contexto de democracia participativa; la segunda política tenía como misión combatir la impunidad, mediante el fortalecimiento y modernización de la justicia, impulsar el sometimiento a la ley; en tercer lugar, se consideraba la paz con la guerrilla, con el fin de terminar su alzamiento armado; la cuarta, pretendía robustecer las instituciones del Estado para neutralizar y someter los agentes propiciadores de violencia como la guerrilla, narcotráfico, delincuencia, terrorismo y fenómeno de la extorsión y secuestro; como última política, se propendió por alcanzar y estimular la protección y promoción de los derechos humanos.

Para la aplicación de esta estrategia se requería el diseño de una política civil, dirigida a redefinir el lugar y el papel de la Fuerza Pública. El nombramiento del ministro de Defensa civil se puede interpretar como la toma del control total por parte del estamento civil, en lo relacionado con las actividades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Con este mismo fin, se creó el viceministerio de Defensa, ocupado por otro civil, y una unidad especializada en el DNP, que debía coordinar los esfuerzos de planificación de la inversión en las Fuerzas Militares y de Policía. Todo esto condujo a un sustancial incremento en los recursos asignados a la Fuerza Pública, situación que rompía la tradicional pobreza dentro del presupuesto.

Para 1994 se inició el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1998). Este período presidencial presentó un estancamiento en temas de seguridad y defensa, porque desde sus inicios fue un gobierno cuestionado por la infiltración del narcotráfico en su campaña para la Presidencia⁴², además de asumir una posición distinta a las políticas de los países de la región

⁴¹ Esta medida se respaldó mediante el Decreto 2615 de 1991.

⁴² El cartel del narcotráfico de Cali, ayudó en el financiamiento de esta campaña presidencial. Este escándalo se conoció mediante la divulgación de unos casetes ante la opinión pública, entregados por el candidato del Partido Conservador, Andrés Pastrana Arango.

en materia de la lucha contra las drogas, para Samper: «su posición frente a la legalización de la marihuana asumida al finalizar los años setenta lo hicieron aún más sospechoso ante los ojos de Estados Unidos» (Leal Buitrago, 2002, 107). Estos aspectos tendrían grandes incidencias durante su mandato constitucional.

La necesidad de continuar el esfuerzo iniciado en el gobierno anterior, consistente en retomar la iniciativa civil en cuanto al manejo de la seguridad y defensa nacional, especialmente por la arremetida terrorista guerrillera⁴³, que se dio durante la última parte del gobierno de César Gaviria, eran razones suficientes para no claudicar en estas intenciones; desafortunadamente la debilidad de este gobierno y sus esfuerzos por no sucumbir, fueron la excusa perfecta para abandonar cualquier preocupación en este sentido.

En su plan de desarrollo *El Salto Social*, el presidente Samper deja entrever su mínimo interés por la seguridad y defensa nacional, su compromiso se centra exclusivamente en la seguridad ciudadana⁴⁴ y sus escasas directrices estratégicas son enfocadas a un solo sector de la Fuerza Pública: la Policía Nacional⁴⁵ (DNP, *El Salto Social*, 1995, 177-180). La lectura del Plan de Desarrollo permite apreciar igualmente que, aunque había un interés manifiesto⁴⁶ en congregar a los actores propiciadores de violencia para conseguir la paz, no se emitieron

⁴³ Las escaladas terroristas se han caracterizado por acometer acciones contra la infraestructura energética, unidades militares o de policía aisladas, y con la instalación de retenes ilegales en las carreteras, secuestros, etcétera. Estas actividades las han logrado aprovechando la debilidad de los dispositivos de la Fuerza Pública, los cuales requieren desdoblarse para cubrir mayores territorios, a causa de la ausencia de un pie de fuerza suficiente. Además, una de las principales particularidades de la guerra de guerrillas, consiste en desarrollar una superioridad de movimiento que el enemigo sea incapaz de perseguir.

⁴⁴ Este tema de la seguridad, le corresponde con mayor responsabilidad a las autoridades municipales y departamentales; así mismo la importancia que se le da a este aspecto permite advertir confusiones al interior del gobierno en lo relacionado con los temas de seguridad y defensa nacional.

⁴⁵ La función de la Policía se centró en disminuir la delincuencia común, los delitos económicos y el contrabando. Así mismo en un marco internacional se continuaría la lucha contra el narcotráfico; se observa también, que con el fin de mejorar los resultados de la institución se crearían indicadores de gestión para controlar los resultados y con base a ellos se tecnificaría el proceso de selección y ascenso (DNP, *El Salto Social* 1995, 180). En ninguna parte de este documento se nombran las políticas relacionadas con la seguridad y defensa nacional.

⁴⁶ Este interés se puede deducir desde el mismo título que se le asignó al Plan Nacional de Desarrollo (PND), *El Salto Social*, se buscaba mejorar las condiciones sociales de la población, la justicia era el principal incentivo para ser aplicado en todos los órdenes, y por tanto, esta revolución social permitiría establecer el puente de reconciliación con los grupos violentos. Es necesario precisar que fue durante este gobierno que se elevó al nivel ministerial el cargo de Alto Comisionado para la Paz a la Consejería Presidencial para la Paz.

referentes que permitieran conducir por un camino planeado el posible proceso de negociación.

3. CONCLUSIONES CAPÍTULO 2

Como se observó en este capítulo, la defensa y la seguridad de Colombia a partir de la segunda mitad del siglo XX, se estructuró bajo un contexto particular de violencia resultado del enfrentamiento de las coaliciones político-ideológicas entre la sociedad civil con participación polarizada de las fuerzas del orden, debido en parte a la instrumentalización que de ellas realizaron los políticos, en aras de profundas reclamaciones por las condiciones de pobreza estructural y de baja participación política bajo la cual estaba sometida la población colombiana que en su mayor parte era campesina.

Como consecuencia de ello, surgen grupos campesinos insurgentes influenciados por ideologías comunistas y marxistas. En respuesta, el Estado colombiano en cabeza de sus líderes políticos responde desde unas estrategias, principalmente militares, vinculadas al liderazgo de los Estados Unidos en América Latina en su lucha contra el comunismo en el marco de la Guerra Fría, pese a que los militares de manera recurrente manifestaron a los dirigentes políticos que, las causas del conflicto y de la sublevación de los campesinos tenían sus raíces en la pobreza, la exclusión social y la inequidad en la repartición de la riqueza.

Posteriormente, el surgimiento de grupos paramilitares conlleva al inicio de una espiral de violencia producida por el conflicto armado entre actores guerrilleros y paramilitares. Coyunturalmente, el surgimiento del narcotráfico en Colombia serviría de catalizador de estos grupos, así como de la conformación de sociedades corruptas que permearon con el dinero de estas actividades ilícitas los diferentes grupos sociales, en particular, élites políticas y económicas.

Estas élites degradaron la dirigencia del Estado hasta llegar a considerarse la nación colombiana como un narco Estado o un Estado frágil y fracturado –débil institucionalmente– facilitando con ello el avance de los grupos insurgentes y la organización de grupos

criminales con alta capacidad de propiciar terrorismo, violencia, criminalidad, inestabilidad institucional, entre muchas otras consecuencias contra la seguridad nacional y de sus conciudadanos.

CAPÍTULO 3. SECURITIZACIÓN Y DESECURITIZACIÓN DE LA SEGURIDAD EN COLOMBIA: TRANSFORMACIÓN DE LOS ELEMENTOS E IDEAS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA ESTATAL (1998-2018)

En el Capítulo 2 se realizó una aproximación contextual desde la segunda mitad del siglo xx, en Colombia, hasta el gobierno del presidente Samper, cuando se señaló cómo desde dos principales *inputs* se configuraron las principales ideas y estrategias que darían forma a la seguridad y la defensa de la nación colombiana. En primer lugar, se mencionó la configuración del sistema bipolar y la proyección de Estados Unidos en América Latina para la contención del comunismo (Velázquez, 2002, 84), y en un segundo lugar, el impacto de la violencia política y social en Colombia (Arboleda Ramírez, 2014, 83). No así, esto no excluye que existan otros factores o *inputs* para la configuración de la seguridad y la defensa nacional, tales como la lucha contra el narcotráfico, sino que se aclara que estos son los elementos centrales que impulsaron principalmente la concepción de estos dos sectores.

Al tomar esto como punto de inicio, en este capítulo se ejecuta el rastreo de procesos o «*process tracing*» de la securitización-desecuritización de las políticas de seguridad y defensa en las legislaturas comprendidas entre 1998 y 2018.

Como punto de partida se inicia con la legislatura del presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002). En este mandato, se da inicio a una importante transformación de las Fuerzas Militares, así como a un desplazamiento de los objetos de referencia de la seguridad del Estado, propiciando con ello el inicio de una estrategia híbrida para la seguridad y la defensa nacional, que luego se desarrollaría bajo matices paralelos y opuestos en las dos legislaturas del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), y en las dos posteriores legislaturas del presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018), respectivamente. Así también lo expresó el entrevistado 2 (15 de octubre de 2021 y Anexo 2):

Para efecto de enmarcarnos en el tiempo, en las dos últimas décadas, podemos decir un poco antes de finalizar la década de 1990, de los años 1997, 1998 hasta 2000, que ha habido una congruencia de hechos y, de la misma manera, de respuestas del Estado en sus campos político, económico y social, y especialmente en el tema de defensa (entrevista 2, Anexo 2).

Los elementos construidos en el trayecto de estos tres presidentes y sus cinco periodos presidenciales permitirían proponer lo que de forma híbrida y desde el ámbito académico se conoce como la «Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional» (Ortega y Font, 2012, 161; Cabrera Ortiz, 2016, 139; Gallardo Castañeda, 2019, 65-83; Cabrera Ortiz, 2021, 5-28) la cual suma diferentes ideas, conceptos, elementos, procesos, estrategias y mecanismos en relación con la seguridad y la defensa estatal que serán discutidos en los siguientes capítulos.

1. PAZ, TERRORISMO Y CORRESPONSABILIDAD: ELEMENTOS CENTRALES DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA, LEGISLATURA ANDRÉS PASTRANA (1998-2002)

En 1998, Andrés Pastrana Arango tomó posesión como presidente de la república, momento bajo el cual, Colombia era observado como un Estado fracturado por la violencia, tanto política como armada, sumergido en una gran crisis de legitimidad institucional producto de la corrupción y de las alianzas del narcotráfico con los sectores políticos y económicos (Tokatlian, 2001, 164; Rettberg, 2002b).

En la década de 1990 el país sufría una fuerte ola de violencia y de múltiples factores de desestabilización para su seguridad. Las condiciones de criminalidad en la nación marcaban los peores indicadores. Para el año de la posesión presidencial de Andrés Pastrana, de los 1119 municipios existentes en Colombia, la Defensoría del Pueblo advirtió la influencia de grupos armados ilegales en 780 de estos (Guevara, 2015, 70). El conflicto armado, los problemas de inseguridad, el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, entre otros elementos, llevaron a la observancia de Colombia como un Estado problema para la región del cual se desbordaba la criminalidad y repercutía en las fronteras de muchos otros Estados (Tokatlian, 2001, 37).

De cara a la comunidad internacional, el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) perdió legitimidad universal por causa de la acusación del ingreso de dineros ilícitos a su campaña presidencial provenientes del narcotráfico (Proceso 8000); Colombia era identificada como una «narcodemocracia» (Dabéne, 1997, 87-89; Ureña, 2015, 67-69) y era percibida por muchos como un «Estado fallido» (Tokatlian, 2008, 67-104; Pastrana Arango,

2014, 29). Adicionalmente, los Estados Unidos de Norteamérica descertificaron al país por «falta de colaboración en la lucha contra las drogas ilícitas y al presidente de la República se le retiró la visa para ingresar a ese país» (Caballero y Pizano, 2017, 19). Por otra parte, Europa cuestionaba al Estado colombiano en materia de derechos humanos (Villa Gómez, 2014, 43).

De este modo, dos grandes ideas (objetivos) enmarcaron el discurso del presidente Andrés Pastrana. La primera, la necesidad de construir un país en paz; la segunda, la urgencia por recuperar la soberanía territorial fracturada por causa de diversos actores armados. Así quedó registrado en las palabras del mismo presidente.

Cortar el nudo gordiano de la guerra era entonces impensable, por lo que decidimos eventualmente recurrir para ello a dos osadías paralelas: por una parte, los diálogos de paz, y por otra, la resurrección de las Fuerzas Armadas y la Policía de la mano del Plan Colombia (Pastrana Arango, 2014, 31).

1.1. La paz: elemento y estrategia central de la seguridad

Es claro: tampoco la paz es posible sin justicia social.

Andrés Pastrana Arango
Discurso presidencial
7 de agosto de 1998

En 1998, la paz en Colombia era una demanda elevada por todos los sectores sociales, económicos y políticos del país. Fue este el elemento bajo el cual se centró la campaña presidencial de Andrés Pastrana y lo cual lo llevó a ser elegido por los colombianos, debido a la «necesidad imperativa de abordar un proceso de paz que confiriese una salida negociada al conflicto armado» (Ríos, 2015, 64). Por tanto, antes de llegar el día de su posesión, el presidente electo, se internó en la selva el 9 de julio de 1998.

En la selva para reunirse con el comandante Manuel Marulanda Vélez o *Tirofijo*, el alias de Pedro Antonio Marín, quien era el líder histórico de las Farc, su fundador en 1964, y el número uno de su Secretariado y su Estado Mayor Central (Ortiz de Zárate, 16 de julio de 2018).

Meses antes de ganar las elecciones como presidente, de cara a la segunda vuelta presidencial, Andrés Pastrana se reunió con diferentes «analistas y personas con experiencia negociadora» (Villa Gómez, 2014, 46) con el ánimo de orientar lineamientos para avanzar en el camino a la paz. Esta se estableció bajo tres ejes rectores

La concertación entre el Estado y la sociedad civil en términos de política exterior; la defensa y promoción del derecho internacional, a partir de principios como la resolución pacífica de las controversias, y la preferencia por la cooperación internacional en lugar de la confrontación (DNP, 1998, 115).

Entre las estrategias propuestas se resaltan la internacionalización de la paz para terminar la guerra y recuperar la autoridad del Estado en todo el territorio nacional (Villa Gómez, 2014, 46). La política exterior de Colombia se condujo entonces sobre las bases del multilateralismo (DNP, 1998, 132) y del documento «Diplomacia por la paz y Plan Colombia» (Cardona Cardona, 2001, 70).

En ese orden de ideas, esta debía priorizar los siguientes asuntos: (a) la diplomacia por la paz, (b) el problema mundial de las drogas, (c) los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), y (d) el control internacional de armas y el medio ambiente (DNP, 1998, 115-131). Con este propósito se tomó «la decisión de suspender las operaciones militares y autorizar, retirar la tropa del campo de batalla y autorizar la concentración de grupos armados en territorios despejados de Fuerza Pública, a cambio de adelantar conversaciones o procesos de paz» (Mora, 2021, 13). Como es señalado por el entrevistado 1 (8 de octubre de 2021 y Anexo 2).

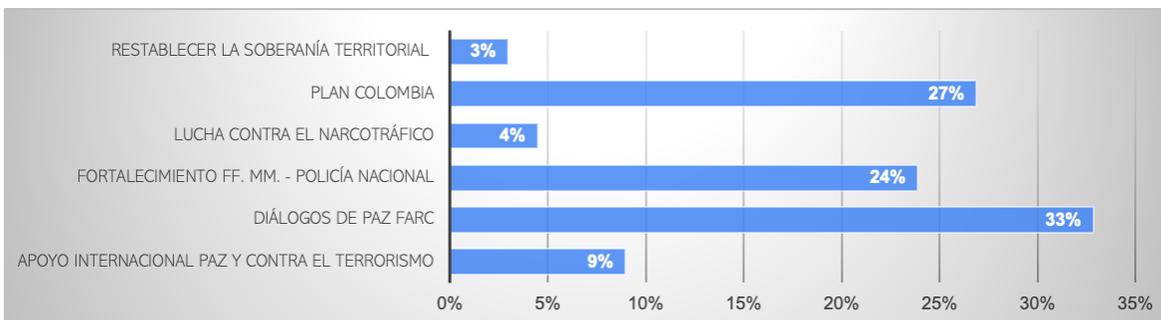
El presidente Pastrana estableció como suya la obtención de la paz, luego de lograr objetivos parciales que fueran conduciendo paulatinamente al propósito. Inicialmente buscó un ambiente de confianza para obtener un acercamiento con las Farc. Una vez logrado este objetivo inicial decretó una zona de distensión en donde este grupo armado podría reunirse y planificar su estrategia de paz (entrevista 1, Anexo 2).

Así fue corroborado también en la encuesta realizada al grupo de expertos, los cuales respondieron a la pregunta: ¿Cuál considera usted fue el enfoque central de la política de seguridad y defensa en el gobierno del presidente Pastrana? Se observa como el 33 por ciento consideró que los diálogos de paz fueron la prioridad de la agenda presidencial, seguido del Plan Colombia con un 27 por ciento, y del fortalecimiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional con un 24 por ciento (Figura 3). Así mismo, para el entrevistado 4.

El plan Colombia se constituyó en el concepto de referencia, es decir, era un instrumento de cooperación, pero se convirtió en un concepto que todo el mundo acuñó, como un plan para rescatar al país del debate de ser constituido como un «estado fallido» (entrevistado 4, Anexo 2).

Figura 3

Enfoque seguridad y defensa, legislatura Andrés Pastrana Arango



Fuente: elaboración propia, a partir resultados encuesta a expertos, pregunta 1 (Anexo 1).

En cuanto a políticas de seguridad, contrario al gobierno de Ernesto Samper, Andrés Pastrana asumió de manera específica el tema de seguridad y defensa en su Plan de Desarrollo *Cambio para Construir la Paz*, definiendo dos objetivos para lograr un entorno de seguridad y confianza ciudadana (Sanguino-Páez, 2016, 84).

Aunque la política de seguridad y defensa ejecutada en la legislatura del presidente Pastrana hereda el enfoque planteado frente a la lucha contra las drogas de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994), la seguridad en Colombia durante el siglo xx en su segunda mitad como se observó en el capítulo 2, ha sido conducida tradicionalmente entre el vínculo entre seguridad y orden público (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017, 169). No obstante, este plantea una nueva relación entre la guerrilla de las Farc y con la política de drogas norteamericana para justificar su actuar hacia la paz. Esta práctica fue ejecutada particularmente en las legislaturas de Pastrana y Uribe, bajo las cuales se securitizan la política exterior y el conflicto armado interno invitando a los Estados Unidos para intervenir (Ramírez y Cadenas, 2006, 97; Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017, 170).

Al consultar al grupo de expertos frente a los objetos de referencia se observa como la idea de la paz con la guerrilla de las Farc fue lo importante a resolver, pues era calificada como un asunto de seguridad o una amenaza para la seguridad estatal (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998, 25; Buzan y Hansen, 2007; 32). En la pregunta 3 de la encuesta ¿cuáles fueron las principales palabras o ideas que usó en su discurso o terminología el gobierno del

presidente Pastrana para explicar su política de seguridad y defensa?, los encuestados respondieron (Figura 4, Anexo 1). La prioridad para la seguridad era efectuar los «diálogos de paz y la negociación (32 por ciento) con los grupos guerrilleros, seguido de la necesidad de realizar el Plan Colombia (20 por ciento) y la Zona de Despegue (17 por ciento).

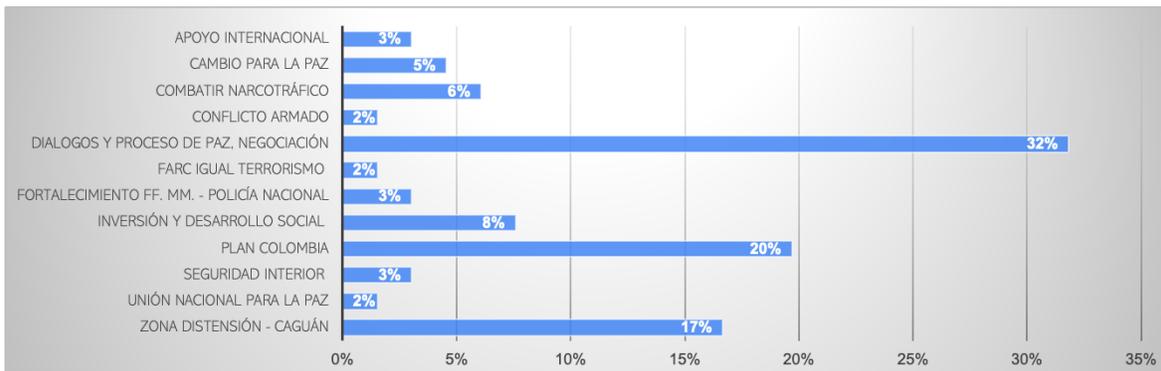
Según el grupo de entrevistados (Anexo 2), durante la legislatura de Andrés Pastrana la estrategia de seguridad y defensa podría decirse que estuvo dividida en dos partes (entrevistado 3, 22 de octubre de 2021 y Anexo 2). La primera mitad del gobierno se alineaba particularmente con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que se llamó *Cambio para construir la paz*. Y, en ese contexto, utilizando todos los esfuerzos, Andrés Pastrana buscó un acuerdo de paz con una de las guerrillas más emblemáticas del país.

Si bien durante ese periodo no necesariamente se puede afirmar que, por ejemplo, el desarrollo de las operaciones militares o policiales claudicaron o fueron suspendidas, sin duda, durante ese momento en particular la intensidad del conflicto disminuyó en la medida en que se buscaba propiciar un ambiente político favorable para que las concesiones del gobierno establecieran las mesas de negociación y llegaran a buen término.

Y, en ese contexto, a pesar de que la política de seguridad y defensa de esa administración seguía apuntando a construir la paz en una segunda parte del gobierno Pastrana, se comienza con la implementación del Plan Colombia, no como un plan de guerra que haya sido constituido por el comando general de las Fuerzas Militares, pero sí en aras de la transformación institucional y bajo el objetivo de la recuperación de la soberanía territorial (entrevistado 4).

Figura 4

Ideas de la seguridad, legislatura Andrés Pastrana



Fuente: elaboración propia, a partir resultados encuesta a expertos, pregunta 3 (Anexo 1).

1.2. Fortalecimiento y transformación de la Fuerza Pública

El gobierno del presidente Andrés Pastrana impulsó desde su campaña presidencial la idea de realizar diálogos con las diferentes guerrillas (Farc y Eln) operantes en el país y que permitieran alcanzar un proceso de construcción de la paz iniciados en el país por gobiernos anteriores⁴⁷ (Leguizamo, 2002, 1). No obstante, este proceso no implicaba renunciar al uso legítimo de la fuerza contra estos actores armados. Por tanto, de forma simultánea, durante su legislatura impulsó «el más grande proceso de transformación de sus Fuerzas Militares» (Villa Gómez, 2014, 43) lo que condujo hacia la renovación y modernización de estas (Tokatlian, 2001, 160; Velásquez, 2002). Por tanto:

La opción del gobierno fue combinar el diálogo con las guerrillas de las Farc y el Eln con el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de todas las instituciones, pues solo con este último elemento la paz podría resultar estable y duradera (Villa Gómez, 2014, 43).

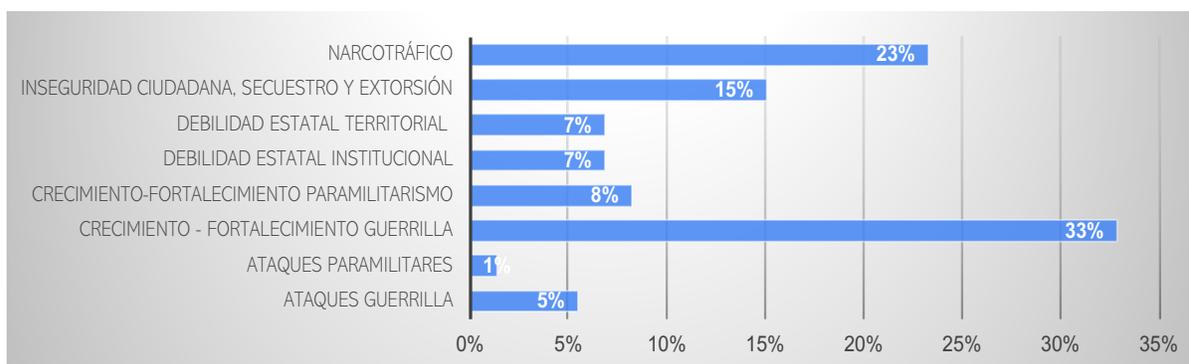
Al realizar la pregunta 2, de la sección 2, de la encuesta al grupo de expertos consultados ¿cuál fue o cuáles fueron las amenazas más relevantes que identificó el presidente Pastrana

⁴⁷ Estos diálogos tuvieron inicio con los esfuerzos propiciados en el gobierno del presidente Belisario Betancur. «A pesar de esto, los resultados no son los mejores, con excepción del tránsito del gobierno de Barco al de Gaviria, donde se logró consolidar el proceso de paz con el Movimiento 19 de Abril (M-19) y concretar acuerdos definitivos con el Ejército Popular de Liberación (Epl), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Quintín Lame (Maql) y la Corriente de Renovación Socialista (CRS), entre otros, con las Farc-Ep y con el Eln, no ha sido posible articular los intentos hechos en los diferentes gobiernos» (Leguizamo, 2002, 1).

hacia la seguridad y la defensa?, se observa como el crecimiento y fortalecimiento de la guerrilla ocupó 33 por ciento y el del paramilitarismo, 8 por ciento (Figura 5). Es decir, para el 41 por ciento de los encuestados, la principal amenaza a la seguridad identificada contra el Estado fueron los grupos armados irregulares. Adicionalmente, las actividades criminales que se desprenden de estos grupos, tales como narcotráfico (23 por ciento), inseguridad, secuestro y extorsión (15 por ciento), ataques armados o atentados por la guerrilla (5 por ciento) y paramilitares (1 por ciento), ocuparon en total 44 por ciento de las amenazas al Estado. Por tanto, el 85 por ciento de las amenazas provenían de actores criminales internos y de sus acciones contra la población civil y el Estado (Figura 5).

Figura 5

Amenazas a la seguridad, legislatura Andrés Pastrana



Fuente: elaboración propia, a partir resultados encuesta a expertos, pregunta 2 (Anexo 1).

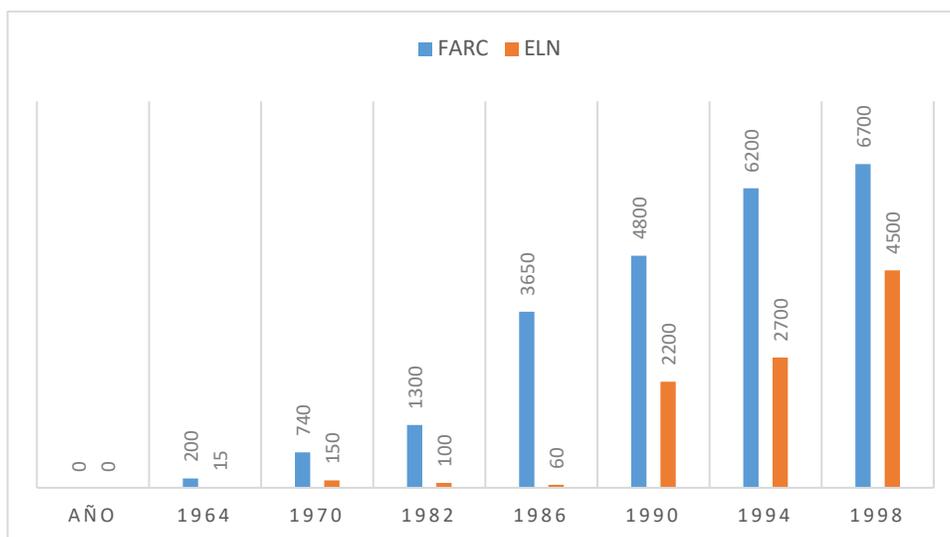
Esto quedó evidenciado en el crecimiento que tuvo en el número de hombres las dos principales guerrillas en Colombia (Figura 6). Desde 1964 a 1998, la evolución en número de hombres de la guerrilla de las Farc-Ep y del Eln era importante y representaba una amenaza interna para la soberanía territorial del Estado. El creciente número de guerrilleros, como consecuencia de las conversaciones celebradas en el gobierno del presidente Belisario (1982-1986) y del presidente Gaviria (1990-1994), llevaron a que a finales de 1990 el Ejército de Colombia sufriera «una serie de derrotas militares a manos de las Farc, con bajas numerosas en todo el país después de diversos asaltos terribles a instalaciones militares y comisarías de policía» (Murillo, 2004, 70). Por tanto, la capacidad operacional de las Fuerzas Armadas «era insuficiente para derrotar militarmente a las guerrillas» (Tapias, 2014, 159).

Así también lo evidencia uno de los especialistas entrevistados.

(...) lo que hizo Andrés Pastrana, de alguna manera fue fortalecer las Fuerzas Armadas, crea el Plan Colombia, busca con el aumento del presupuesto para la defensa lograr poner a las Fuerzas Armadas en una condición, si se me permite el término, de «igualdad de condiciones», o por lo menos en condiciones superiores a las que tenía la guerrilla; porque la guerrilla estaba dando duros golpes a la población civil, a los mismos militares (...) (entrevista 3).

Figura 6

Evolución número de hombres Farc-Ep y Eln (1964-1998)



Fuente: elaboración propia, a partir de Vélez (2001, 223).

El proceso de renovación, fortalecimiento y transformación de la Fuerza Pública tuvo inicio en la legislatura del presidente Pastrana, en 1999. Durante su gobierno:

Se comienzan a producir una serie de recursos y capacidades, pero también la renovación de una doctrina que permitiese efectivamente combatir con eficacia a estos grupos insurgentes, particularmente las Farc, que habían adquirido hasta ese momento un pie de fuerza y una capacidad destructiva significativa en el país (entrevista 4).

Por su parte, el entrevistado 3, afirmó:

(Pastrana) le da el éxito de la política de seguridad democrática del siguiente periodo que es el del presidente Uribe, al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y a toda esa gestión que hizo el gobierno de Andrés Pastrana, con unos resultados importantes. Fue en ese gobierno en el cual se crearon las Fudras, se aumentó el número de soldados profesionales de 20.000 a 60.000, se multiplicó por cuatro el poder aéreo de Colombia, se crearon brigadas de combate fluvial, se constituyeron los batallones de Alta Montaña y se hizo la doctrina de operaciones conjuntas con Fuerzas Armadas y de Policía (entrevistado 3).

Este proceso de reestructuración y profesionalización de la Fuerza Pública trajo consigo una recomposición del pie de fuerza. El fortalecimiento se vio tangiblemente, a través de la creación de nuevas unidades para aumentar la movilidad y poder de combate en las ofensivas de las Fuerzas Militares. Su intención apuntó a incrementar el número de soldados profesionales que paso de 22.459 a 79.176, entre los años de 1998 al 2005, y de reducir el número de soldados bachilleres, el cual durante el mismo periodo se redujo en 40.312 (DNP, 2006, 12-13).

Durante la legislatura de Pastrana se inició la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra), los planes para proteger la infraestructura energética y la red vial del país. Se crearon también la Brigada Contra el Narcotráfico (Bracna) y la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur. A su vez, se activaron por lo menos dos batallones de Alta Montaña, uno en Sumapaz (Bogotá D. C.) y otro en Espino (Boyacá). Al mismo tiempo se fortaleció el recurso humano, cambiando a cerca de 40.000 soldados bachilleres y regulares por soldados profesionales, es decir, con entrenamiento especializado para la guerra (Flórez Ruiz, 2011).

Pastrana intentó recurrir a mecanismos legislativos para declarar el Estado de sitio, bajo el cual se le brindaban poderes extraordinarios a las Fuerzas Armadas y al presidente de la nación para controlar el orden público (Manchola y Tiusabá, 2018, 65), los cuales fueron declarados inconstitucionales. No obstante, durante este período de gobierno se elaboró la Ley 684 de 2001, que aunque posteriormente fue declarada inexecutable, definió nociones básicas para la política de seguridad y defensa (Tabla 5).

Tabla 5

Conceptos doctrinales Ley 684

Concepto	Definición
<i>Poder nacional</i>	Es la capacidad del Estado colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, y mantener la independencia, la integridad, la autonomía y la soberanía nacional, en concordancia con lo establecido en los artículos 2.º y 95 de la Constitución Política.
<i>Defensa nacional</i>	Es la integración y acción coordinada del <i>poder nacional</i> para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y en cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial y el orden constitucional.
<i>Seguridad ciudadana</i>	Es la acción integrada de las autoridades y la comunidad, para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y las libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana.

<i>Seguridad nacional</i>	En desarrollo de lo establecido en la Constitución Política, es deber del Estado, diseñar en el marco del respeto por los derechos humanos y las normas del DIH, las medidas necesarias, incluida el uso de la fuerza, para ofrecer a sus asociados un grado relativo de garantías hacia la consecución y el mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, que aseguren en todo tiempo y lugar y en los ámbitos nacional e internacional, la independencia, la soberanía, la autonomía, la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general.
<i>Inteligencia estratégica</i>	Es la utilización, en cabeza de los organismos de inteligencia militar, policial u otros de carácter público, del conocimiento integral, en los ámbitos nacional e internacional, de factores políticos, económicos, sociales, culturales y militares, entre otros, que sirvan de base para la formulación y desarrollo de los planes en materia de seguridad y defensa.

Fuente: elaboración propia, a partir de la Ley 684 de 2001.

Por otra parte, en 2001, el comando del Ejército Nacional elaboró la «Guía de planeamiento estratégico», siendo este el primer plan elaborado para el momento en la lucha antiterrorista, definiendo objetivos específicos en tiempo y espacio contra la subversión y los grupos de autodefensa, tales como reducir la capacidad armada, la voluntad de lucha y el volumen del daño de las organizaciones armadas al margen de la ley, y de esta manera propiciar condiciones de protección que den sensación de seguridad a la ciudadanía: acciones conjuntas como la pronta respuesta del Ejército Nacional y de la Fuerza Aérea a la toma guerrillera de Mitú, posteriormente contra las acciones guerrilleras en Hato Corozal (Casanare) y Puerto Lleras (Caquetá), dejando numerosas bajas guerrilleras y evidenciando con ello el nuevo impulso militar (Sanguino-Páez, 2016, 83).

A su vez, durante la administración del presidente Pastrana se realizaron cinco importantes operaciones que fortalecieron la motivación y el impulso de la Fuerza Pública.

- Operación Independencia, julio de 1999, tropas logran la baja de 200 guerrilleros en las selvas del Meta.
- Operación 7 de agosto, Ejército frena en agosto de 2001 los ataques de las Farc. Muere *Urias Cuéllar*.
- Operación Berlín, en diciembre de 2001, la Fudra logra desmovilizar a 161 menores reclutados por Farc.
- Operación Gato Negro, abril de 2001, fuerzas especiales capturan al narco brasileño *Fernandinho*.

- Operación TH (Todo Honor), febrero de 2002, el Ejército ocupa la Zona de Distensión, que estuvo en poder de las Farc por tres años (*El Tiempo*, 20 de julio de 2010).

Por otra parte, la desventaja aérea era una clara debilidad operativa frente a la lucha contra las Farc. Por ello, fue central durante este gobierno el fortalecimiento de esta área. Con el desarrollo del Plan Colombia, la capacidad aérea aumento de forma significativa⁴⁸. Esta evolución puede describirse de la siguiente manera (Flórez Ruiz, 2012, 71; Esquivel Triana, 2016, 379-381):

- Adopción de sistemas y equipos de visión nocturna.
- Adquisición de nuevo armamento y helicópteros.
- Mejora en los medios de inteligencia aérea.
- Adquisición de aviones Súper Tucano.
- Uso de bombas guiadas por láser.

El proceso⁴⁹ de repotenciación y modernización de la Fuerza Aérea durante la legislatura Pastrana evidenció el crecimiento de las aeronaves de ala fija (aviones y avionetas) y ala rotatoria (helicópteros) (Tabla 6).

Tabla 6

Fortalecimiento en número aeronaves entre 1998-2002

Año	1999	2001	2002
Aviones ala fija	34	79	120
Helicópteros	1	3	8

Fuente: elaboración propia, a partir de Ríos (2017, 72).

Los sucesos de Puerto Lleras y Hato Corozal pueden interpretarse como claras demostraciones de la enorme ventaja aérea que les causó a las Farc graves pérdidas y que se

⁴⁸ Véase Zona de Distensión, el trabajo de Esquivel Triana (2016).

⁴⁹ Este fue complementado con equipos entregados en préstamo de uso para cumplir con los objetivos establecidos en materia de lucha contra el narcotráfico (Ríos, 2015, 72).

constituye en el principal factor a favor del Estado en el logro de la disminución del poderío militar de la guerrilla (Echandía Castilla y Bechara Gómez, 2006, 120). Tanto que, en 2015, el gobierno Santos suspendió los bombardeos aéreos contra las Farc ante el temor que estos causaban a los grupos guerrilleros, según lo admitieron sus mismos cabecillas (*Verdad Abierta*, 11 de marzo de 2015). En síntesis, «entre 1998 y 2015, la Fuerza Aérea Colombiana lideró las operaciones decisivas para acercar el cese del conflicto interno, como para preservar la integridad del territorio nacional» (Esquivel Triana, 2016, 379).

Durante el gobierno de Andrés Pastrana se ve que desde el punto de vista del gasto militar como proporción del producto interno bruto (PIB), las cifras subieron y estuvieron a un punto de llegar casi al 4 por ciento del PIB al finalizar su gobierno. Esa cifra y proporción del gasto aumentaron paulatinamente hasta 2008, año el cual se cerró con el 5,5 por ciento del PIB al terminar el segundo periodo del presidente Uribe. Es decir, se transitó de una participación del gasto militar del 2,5 por ciento, en el periodo 1990-1995, y subió hasta el 5,5 por ciento en los siguientes quince años (entrevistado 3).

En síntesis, durante el periodo analizado se da inicio a un importante momento para la construcción de la seguridad del Estado colombiano en el siglo XXI: la derrota estratégica de las Farc (entrevistado 3). Se reconoce que esta victoria se fue cocinando gracias al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas que emprendió el gobierno de Andrés Pastrana. Además, durante su período presidencial se presentó también una gestión destacada, en el sentido de la erradicación de cultivos ilícitos (tal vez ha sido la más efectiva de la historia), para poder eliminar el narcotráfico. Por otra parte, el tamaño de la Fuerza Pública como proporción de la población, se logró en Colombia tener un ejército, medido por cada 100.000 habitantes superiores al de Brasil, mientras este tenía cuatro soldados por cada 100.000 habitantes, aquí se alcanzó a cinco en 2003, gracias al fortalecimiento y transformación de ese gobierno (entrevistado 3).

1.3. El Plan Colombia: internacionalización de la lucha contra las drogas y el concepto de la responsabilidad compartida

Bajo la legislatura de los presidentes Barco (1986-1990) y Gaviria (1990-1994) Colombia fue un buen aliado de los Estados Unidos en la lucha contra el fenómeno de las drogas. No así, con la crisis política ocurrida en el gobierno del presidente Samper, que produjo un distanciamiento entre las relaciones exteriores entre ambos países impidiendo alcanzar cualquier estrategia de internacionalización con el país del norte (Borda-Guzmán, 2012, 52).

Por otra parte, era importante buscar el acompañamiento económico y político de la comunidad internacional para alcanzar tales propósitos (Villa Gómez, 2014, 54). De este modo, fue a través de la diplomacia por la paz que el gobierno logró «la aplicación del principio de corresponsabilidad internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas» (2014, 55). La «corresponsabilidad» como elemento en la lucha contra el narcotráfico emerge como un concepto innovador en el discurso y en la estrategia propuesta de Andrés Pastrana.

En palabras de Buzan, Wæver y De Wilde (1998, 25), se observa una movida de securitización al desplazar la responsabilidad del origen del tráfico de drogas. El objeto receptor de la seguridad se trasladó hacia la comunidad internacional. Así lo señalan Pastrana Buelvas y Vera Piñeros:

Los gobiernos Pastrana y Uribe reinterpretaron y despolitizaron la naturaleza del conflicto armado para presentarlo, en el primer caso y tras el fracaso del proceso del Caguán, como un desafío narcoterrorista; y, en el segundo, como una amenaza terrorista, aprovechando el discurso de la guerra internacional contra el terrorismo de George W. Bush tras el 9-11 de 2001 (2017, 170).

Desde los lineamientos iniciales en su mandato, la presidencia de Pastrana estableció como meta abordar el problema interno de la lucha contra el narcotráfico como parte de su agenda de política exterior y de relacionamiento con el sistema internacional, bajo el principio de la «responsabilidad compartida». Así quedó señalado en el documento «Balance Plan Colombia 1999-2005», elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Este acuerdo (el Plan Colombia) está basado en el principio de responsabilidad compartida, según el cual se reconoce que el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida por toda la comunidad internacional, que exige una visión integral y equilibrada para enfrentar la demanda y la oferta de drogas ilícitas (DNP, 2006, 10).

Así mismo, se debe reseñar una de las principales transiciones que tuvo la concepción de la seguridad en el concierto internacional, escenario en el cual se gestó el Plan Colombia. Durante la década de 1990 del siglo XX, con el final de la Guerra Fría, se imponía en el ámbito mundial un nuevo discurso político en relación con el desarrollo económico, idea que empezó a ser sustentada a través de las nociones de sostenibilidad ambiental, materializadas a través del Informe de las Naciones Unidas en 1994. Para este organismo su objetivo rector era lograr la paz y la seguridad internacional con el propósito de avanzar hacia un mundo con más justicia y menos conflictos. En consecuencia, se debían replantear los enfoques y paradigmas que permitieran avanzar hacia esos cambios y dar respuesta a los nuevos desafíos.

Mediante la Resolución 60/1 del 24 de octubre de 1995 de la Asamblea General de la ONU, se reconoció que «todas las personas, en particular las que son vulnerables, cuentan con derecho a vivir libres de temor y miseria, a disponer de iguales oportunidades para el disfrute de sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano» (PNUD, 2010, 10). Esta declaración fue un paso fundamental para el reconocimiento de la importancia de una nueva aproximación teórica, el de la seguridad humana, afianzando con ello el vínculo entre seguridad y desarrollo.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010), la Cumbre de Desarrollo Social, realizada en 1995 en Copenhague, significó una oportunidad para que los Estados y la comunidad internacional dejaran de lado su enfoque de «seguridad tradicional» aplicado durante los últimos cincuenta años y se empezara a utilizar el de «seguridad humana». En ese orden de ideas la cumbre dio paso a las siguientes consideraciones:

En principio, que el concepto de seguridad humana sea catalogado como problema fundamental de este siglo. También hacer un llamado de solidaridad para contribuir a la seguridad humana mundial. De otra parte, también exigir a los gobiernos que adapten medidas y políticas públicas en torno a la seguridad humana, de igual manera, deben velar porque sus ciudadanos tengan las oportunidades básicas, específicamente al acceso de servicios básicos y trabajo productivo y remunerado. Por último, también se considera que los países deben

cooperar al máximo con esa iniciativa a escala nacional, regional y mundial para lograr un marco de cooperación internacional. Desde la misma perspectiva también se acordó la revisión del marco normativo de las instituciones mundiales para su reestructuración dándole prelación a la tarea de enfrentar los problemas referentes a la seguridad humana (pobreza, injusticia social y deterioro ambiental, etc.) para lograr un paradigma de desarrollo humano sostenible a largo plazo (PNUD, 2010, 45-46).

Con estos argumentos, la ONU reportó a escala mundial que los países habían disminuido su gasto en los temas militares para paulatinamente empezar a financiar otras actividades relacionadas con la paz, y las esferas asociadas al desarrollo humano sostenible, fortaleciendo las instancias y los programas de cooperación internacional dedicados a este fin.

Buena parte de las preocupaciones del informe se refieren al hecho de que la hostilidad ideológica del mundo había dejado como resultado la militarización de la sociedad y una carrera desenfrenada por el militarismo.

Si bien, el mismo informe reconoce que el estamento militar facilitó una parte determinante en la construcción de la estabilidad, así mismo era necesario reconocer que otros aspectos vitales para el bienestar humano habían pasado a un segundo plano, lo que con el paso del tiempo los convertía en problemas de gran magnitud para el desarrollo (PNUD, 2010).

De forma similar, en la década de 1990 se unen tres vertientes que venían siendo impulsadas por diferentes actores en el escenario internacional y con destacada autonomía académica. En primer lugar y como ya fue señalado, aparece la renovada noción de la seguridad humana. En segunda instancia, según Sanahuja (2012) los estudios de desarrollo se constituyen en una narrativa que «suele iniciarse en la década de 1960, con las teorías de la modernización y de la dependencia» (p. 7). Luego, esta narrativa se transforma hacia el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de 1970; el retorno a la ortodoxia liberal de 1980 y el Consenso de Washington de 1990, la aparición de la problemática ambiental, y el «desarrollo sostenible» y el «desarrollo humano» (Sanahuja, 2012, 7).

Esto pondría una serie de ideas y conceptos en la época de la posguerra Fría que profundiza la revisión del vínculo entre paz, seguridad y desarrollo, así como las políticas y regímenes internacionales para la cooperación y el desarrollo, que aplicaban organismos internacionales y potencias mundiales en aras de la gobernanza global bajo la tesis de la «paz liberal» o la «paz democrática» (Sanahuja, 2012, 9).

Sanahuja, además indica que para prevenir los conflictos armados, de orden interno o internacional, era imperante asumir la «relación virtuosa entre la promoción de la paz y la seguridad, interna e internacional, y las políticas de apertura y liberalización económica, las dinámicas de la globalización, y los procesos de democratización abiertos tras la disolución del comunismo» (Sanahuja, 2012, 10). Esto hizo que las ideas y los objetos de referencia que planteó la seguridad humana se enfocarán hacia respuestas multisectoriales para dar solución integral a las amenazas presentes en la vida de las personas.

Sin embargo, existe también el conflicto de instrumentalizar el enfoque de seguridad humana mediante una excusa para la militarización de diferentes políticas públicas, tanto en los planos nacional como internacional, lo que puede provocar que se proyecte en su carácter más restringido y securitizante (Niño Pérez, Devia Garzón y Ortega Avellaneda, 2016, 12). De este modo, siguiendo a esos tres autores (2016) es necesario entender que en cada contexto las amenazas, como sus causas y sus manifestaciones derivadas pueden variar entre un Estado y otro. Esta afirmación realizada por los tres autores (2016) puede observarse en la formulación final del Plan Colombia y el enfoque aplicado en este.

A su vez, Treviño Rangel (2016) en su análisis de la securitización dentro del fenómeno de la migración en México, afirma que los hechos del 11 de septiembre en los Estados Unidos dieron un impulso a escala global sobre la necesidad de fortalecer y diseñar medidas con arreglo a lo que se entiende como la securitización. Las medidas que se fueron dando debido a lo ocurrido en Norteamérica y el mismo discurso de George Bush pusieron sobre el imaginario social y político un enemigo común: el terrorismo. De allí que Europa y algunos latinoamericanos vieron en ese fenómeno y su posibilidad la vía para ajustar sus agendas de política de seguridad y defensa. Así, se observó cómo el gobierno de Andrés Pastrana y

posteriormente el de Álvaro Uribe adhirieron a las políticas de defensa y seguridad nacional en este discurso de la seguridad democrática (Ochoa Ramírez, 2012; Borda-Guzmán, 2012) y al uso de la fuerza para intentar un proyecto de Estado, en el cual las guerrillas perdieron su estatus político y se etiquetaron como terroristas con las implicaciones propias de lo que esto significa y la relación con el DIH.

1.4. El Plan Colombia: militarización de la lucha contra las drogas

En el ejercicio como jefe de Estado, Andrés Pastrana emprendió entonces una estrategia para recibir apoyo internacional con el objetivo de alcanzar los objetivos propuestos en su mandato. El Plan Colombia fue un enfoque colombiano para resolver el conflicto. Igual, sin ayuda inicial de Estados Unidos, los militares colombianos condujeron desde 1998 una reforma exitosa y con el plan 2001 desarrollaron su primera campaña (Esquivel Triana, 2016, 383). Según Sandra Borda (2012).

Para evitar la repetición de errores anteriores, Pastrana diseñó una estrategia de internacionalización que contemplaba dos escenarios: puso en marcha una internacionalización política con el objetivo de acabar con la guerra mediante la negociación, pero también preparó al Estado para la guerra en caso de que las conversaciones de paz no llegaran a buen fin utilizando una internacionalización de tipo militar (p. 57).

Por tanto, la estrategia inicial y principal que lideró el gobierno colombiano para alcanzar ambos objetivos fue titulado «Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado». Este se presentó a los Estados Unidos en diciembre del año de 1998 al presidente Bill Clinton (Ríos, 2015, p. 68). Contenía en su texto inicial importantes elementos antes señalados entre la relación virtuosa entre «seguridad, desarrollo y paz» (Sanahuja, 2012, 9-10).

Frente a los textos presentados como Plan Colombia, Guevara (2017) propone su análisis desde dos versiones: el Plan Colombia I y el Plan Colombia II. Para el primer texto, Guevara señala que prevalecía la idea de que la paz se construye de «abajo» hacia «arriba» (2017, 67). En su propuesta inicial, el PC tuvo una concepción amplia del problema del narcotráfico, bajo la cual se incluían elementos plurales y estructurales en la lucha contra este. En su diseño, se puede observar cómo se reconoce la centralidad del desarrollo

económico y social para abordar los problemas de violencia en el país (Ochoa Ramírez, 2012, 11; Tickner, 2001, 217). Para Ochoa Ramírez:

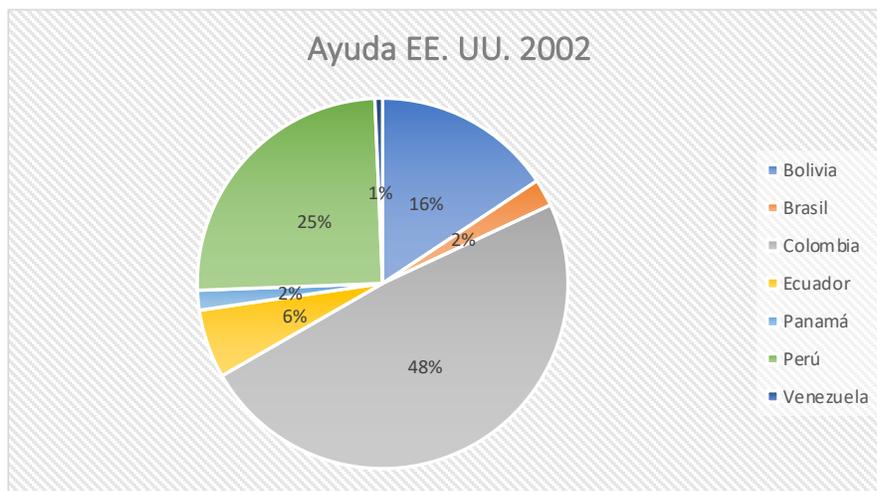
Las motivaciones palmarias del Plan en la perspectiva oficial, se enfilan hacia la consolidación de las responsabilidades inherentes al Estado, en cuanto a la promoción de la democracia, el monopolio de la fuerza, la eficacia de la justicia, la integridad territorial, la necesidad de un crecimiento económico sostenido que mengue las más altas tasas de desempleo en el continente y que atraiga de manera segura la inversión extranjera, así como el respeto a los derechos humanos en un contexto de «seguridad democrática» (2012, 14).

De esta forma Guevara afirma que el Plan Colombia II «basó su idea de desarrollo en la seguridad. De acuerdo con este plan, el principal factor que amenazaba la construcción del Estado y la gobernanza local, o el buen gobierno, era el narcotráfico» (2017, 67). Por otra parte, en el trabajo realizado por Laidis Salazar Romero (2009) «El Plan Colombia: Análisis sociopolítico 1999-2009», la autora plantea la existencia de cuatro documentos o versiones del Plan Colombia. A su vez, esta señala que la versión conocida por todos es aquella en la cual el gobierno Pastrana presentó el paquete global conformado por 7.500 millones de dólares, el cual incorporó el presupuesto nacional, los créditos internacionales, la ayuda internacional y recursos de cooperación.

El presidente Clinton afirmó que el propósito del *Plan Colombia* era: «hacer énfasis en el apoyo americano a los esfuerzos colombianos por buscar la paz, luchar contra las drogas ilícitas, construir la economía y profundizar la democracia» (Carrigan, 2000). Por el contrario, la versión o propuesta inicial fue cambiando con las negociaciones y diálogos con los Estados Unidos propiciando con ello que la crisis colombiana, amalgamada a la política exterior de los Estados Unidos (Ochoa Ramírez, 2012, 13), impulsara el proceso de securitización de la seguridad en Colombia, lo cual ha sido reconocido por diversos académicos (Tickner, 2005; Pastrana, 2020) (Figura 7).

Figura 7

Distribución ayuda Estados Unidos países América del Sur



Fuente: elaboración propia, a partir de The White House (23 de marzo de 2002).

Esto queda evidenciado en su implementación al observar como el Plan Colombia se articula a una estrategia que fortalecería las Fuerzas Armadas en su conjunto en la lucha contra las drogas y la lucha contrainsurgente. El Plan Colombia formaba parte de la Iniciativa Regional Andina (ARI por sus siglas en inglés) (ver gráfica 7) el cual tuvo el objetivo de «fortalecer la democracia, la estabilidad regional y el desarrollo económico por todo el hemisferio» (The White House, 23 de marzo de 2002). Según el informe «Plan Colombia: balance de los 15 años» elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (2017), entre los años 2000 y 2015, la nación colombiana ha recibido una ayuda por 9.600 millones de dólares dividida en tres fases (DNP, 2017).

Finalmente, el Plan Colombia negociado con los Estados Unidos tuvo un importante trasfondo originado en «la importancia de las drogas dentro de la política interna y externa de Estados Unidos» (Tickner, 2001, 222). De esta forma, que tuvo un efecto importante en la configuración de la estrategia de seguridad del Estado colombiano para enfrentar a los grupos insurgentes, al conflicto armado y al narcotráfico.

Para Tokatlian (2004) y Tickner (2001, 217-223) la principal forma desde lo cual se fue abordó la ayuda entregada a Colombia ha sido desde el plano militar colocando demasiado

énfasis en la lucha contra el narcotráfico (Tabla 7). Este fue aprobado en el año 2000 posterior al fracaso de las negociaciones con la guerrilla de las Farc-Ep en el Caguán bajo los siguientes objetivos según Otero (2011) citado por Ríos (2015, 69-70).

(1) fortalecer la lucha contra el narcotráfico, integrando la acción de las Fuerzas Armadas; (2) fortalecer el sistema judicial y lucha contra la corrupción; (3) neutralizar el sistema de finanzas del comercio de drogas para revertirlo en favor del Estado; (4) neutralizar y combatir los agentes de la violencia que actúan en connivencia con el tráfico de drogas; (5) integrar las iniciativas que provienen de las diferentes escalas geográficas local-nacional-internacional y, finalmente, (6) fortalecer y expandir planes para desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el tráfico de drogas.

Tabla 7

Cooperación internacional Estados Unidos hacia América del Sur (en \$USD)

Estado	Desarrollo económico \$	Lucha narcotráfico \$	Seguridad \$	Total Estado \$
Bolivia	48.000,00	74.463,00	122.463,00	244.926,00
Brasil	6.000,00	12.630,00	18.630,00	37.260,00
Colombia	243.500,00	137.000,00	380.500,00	761.000,00
Ecuador	15.000,00	31.855,00	46.855,00	93.710,00
Panamá	5.000,00	8.500,00	13.500,00	27.000,00
Perú	75.000,00	119.873,00	194.973,00	389.846,00
Venezuela	5.000,00	0,50	5.500,00	10.500,50
En millones de dólares	397.500,00	384.321,50	782.421,00	1.564.242,50

Fuente: elaboración propia, a partir de The White House (23 de marzo de 2002).

1.5. El terrorismo de las Farc en la legislatura de Andrés Pastrana

La construcción de la idea del terrorismo en la legislatura de Pastrana surge de la crisis sostenida bajo la cual entraron los diálogos de paz (Cárdenas Sepúlveda, y Petro González, 2014). Al principio, la guerrilla fue invitada a dialogar, pero luego, la invitación del gobierno de Pastrana fue incluir a las Farc en la lista de terroristas. La presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) tuvo como objetivo principal el acercamiento a estos actores, pero tras el intento fallido para la construcción de un acuerdo de paz con la guerrilla de las Farc en la zona de el Caguán, quedó en la opinión pública internacional la impresión de que el Estado colombiano estaba perdiendo el control territorial y con este la guerra prolongada desde la década de 1960

con los grupos insurgentes. Según el Instituto de Estudio para el Desarrollo y la Paz (Indepaz, 2013):

Hechos como el asesinato de tres estadounidenses; la renuncia del ministro de Defensa y catorce oficiales descontentos con el proceso; la dificultad para la verificación internacional de la zona; el secuestro de un avión en San Vicente del Caguán; las acusaciones sobre el uso de la zona para dirigir ataques, esconder secuestrados o ampliar cultivos de coca; las denuncias sobre el fortalecimiento de los paramilitares; las diferencias sobre el intercambio de «prisioneros», entre muchos otros hechos contribuyeron con la disolución de estas conversaciones.

La ruptura definitiva de este proceso se produjo el 20 de febrero de 2002, cuando la columna móvil de las Farc «Teófilo Forero», desvió un avión de una aerolínea comercial y lo obligó a aterrizar en plena carretera nacional para secuestrar al senador Jorge Gechem, quien iba como pasajero (Indepaz, 2013, 2).

Por ello, a solo seis meses de terminar su mandato, Pastrana afirmó: «Tristemente, hoy son ellas (las Farc) las que han firmado su propia definición y ya nadie puede dudar de que, entre política y terrorismo, las Farc optaron por el terrorismo».

La finalización de las mesas de diálogo en el Caguán tuvo lugar el 21 de febrero de 2002, con sobrevuelos de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) y el ingreso de las Fuerzas Militares, con el objetivo de retomar el control del lugar y dar ingreso a la institucionalidad del Estado (Mora, 2021, 94). Luego de la zona de despeje en San Vicente del Caguán, la expansión guerrillera pasó de 6700 a más de 17.000 hombres organizados en múltiples frentes.

Entre tanto a escala internacional, uno de los ejes principales de la discusión en torno a los dilemas de la seguridad se centró en relación al «derecho de intervención humanitaria», que permitía la reflexión en torno a la legitimidad que puede tener la decisión de un Estado para adoptar medidas coercitivas, sobre todo acciones militares, en contra de otro Estado cuyas condiciones vulneran las situaciones básicas de seguridad para su propia población (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001).

Adicionalmente, tras los atentados de las Torres Gemelas en Nueva York el 9/11, el discurso político de la seguridad experimentó cambios trascendentales, entre ellos la intención política de los Estados Unidos por perseguir al terrorismo a escala mundial. Si bien, el discurso contra el terrorismo tuvo origen en la legislatura del presidente Pastrana, fue en el contexto tras el atentado del 9/11 que se potencia el discurso político de la seguridad del presidente Uribe en los periodos 2002-2006 y 2006-2010, lo cual se analiza más adelante.

De hecho, posterior al proceso de paz en la legislatura de Andrés Pastrana y de los ataques del 9/11, se construyó una empatía ideológica o «una cosmovisión compartida entre Estados Unidos y el Gobierno colombiano, proceso que resultó de la fabricación de marcos de referencia de este último» (Borda-Guzmán, 2012, 59). En síntesis, según el entrevistado 3:

El Plan Colombia permitió a partir de una importante ofensiva diplomática, comenzar a mostrar que las guerrillas eran un grupo de narcotraficantes y se comenzó a hablar de narcoguerrilla, después del ataque del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de Uribe logró categorizar a estos grupos como narcoterroristas, en la cruzada contra el terrorismo (entrevistado 3).

2. LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: CONCEPTO Y ELEMENTO CENTRAL DE LA SEGURIDAD, LEGISLATURA ÁLVARO URIBE (2002-2006)

La campaña a la presidencia del candidato Álvaro Uribe Vélez fue planteada desde la perspectiva de las ideas plasmadas en un texto denominado «Manifiesto democrático 100 puntos» (Uribe Vélez, 2002). Este documento fue el producto de una construcción en la cual la sociedad fue participe según lo descrito en el mismo.

El programa de gobierno ha sido construido en un proceso popular participativo. Se han realizado treinta talleres democráticos, que son ejercicios de planeación estratégica con la modalidad de meta-plan, con el propósito de construir visión de país al año 2010, y evaluar las expectativas de cada región en relación con la próxima administración presidencial; más de sesenta seminarios cortos con temas especializados; y, seiscientos conversatorios en 2000 y más de mil en 2001 (Uribe Vélez, 2002).

Este fue estructurado en dieciocho divisiones que organizaban sus cien numerales (Tabla 8). Posteriormente, este documento permearía el PND que presentaría el presidente Uribe, y los numerales 26 al 40 marcarían las principales directrices de la política de defensa y seguridad democrática (PDSD). Esta política, partiría de ser un bien público constitucional que se integró a la conciencia ciudadana debido al contexto social y político del Estado para esta época, a convertirse en una de las estrategias más admiradas y respaldadas por la sociedad colombiana por causa de sus logros (Leal Buitrago, 2006).

Tabla 8

Estructura Manifiesto Democrático

Acápite	Numerales
La Colombia que quiero	1 al 5
Hacia un Estado Comunitario	5 al 17

Reforma política y administrativa. Lucha contra politiquería	18 al 23
Lucha contra la corrupción	24 y 25
Seguridad democrática	26 al 40
En busca de la paz	41
Confianza, erradicación de la miseria y justicia social	42 al 45
La revolución educativa	46 al 52
Salud para los pobres	53 al 60
Cooperativismo, herramienta fundamental	61
El campo y la seguridad alimentaria	62 al 64
Servicios públicos	65
Vocación empresarial	66 y 67
Empleo y vivienda	68 al 77
Transporte e infraestructura	77 al 88
Impuestos y reforma pensional	89 al 91
Relaciones internacionales	92 al 95
Un gobierno serio, eficaz y honrado. No milagroso	96 al 100

Fuente: elaboración propia, a partir de Uribe Vélez (2002).

En consecuencia, con la victoria del presidente Uribe, los lineamientos planteados en el Manifiesto democrático direccionaron el Plan Nacional de Desarrollo, titulado *Hacia un Estado comunitario* (2002-2006). Este PND propuso cuatro objetivos fundamentales que orientaron la acción del Legislativo, en el cual la «seguridad democrática» ocupó su primer objetivo.

- a. Brindar seguridad democrática.
- b. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo
- c. Construir equidad social.
- d. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado (DNP, 2003, 19).

En el primer capítulo del PND fueron esbozados los lineamientos de la estrategia para la seguridad nacional denominada «política de defensa y seguridad democrática» (PDSD). El cual planteó como objetivo principal

Garantizar el Estado de derecho en todo el territorio mediante el fortalecimiento de la actividad 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 (DNP, 2003, 12).

A continuación, se presenta la estructura general de esta política (Tabla 9).

Tabla 9

Estructura política de defensa y seguridad democrática (2002-2006)

Amenazas	Objetivos estratégicos	Líneas de acción
<ul style="list-style-type: none"> - El terrorismo - El negocio de las drogas ilícitas - Las finanzas ilícitas - El tráfico de armas, municiones y explosivos - El secuestro y la extorsión - El homicidio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación del control estatal del territorio - Protección de la población - Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia - Mantenimiento de una capacidad disuasiva - Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar la acción del Estado - Fortalecer las instituciones del Estado - Consolidar el control del territorio nacional - Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación - Cooperar para la seguridad de todos - Comunicar las políticas y acciones del Estado.

Fuente: elaboración propia, a partir del DNP (2003).

Desde la PDSO, el presidente Uribe planteó una estrategia focalizada de seguridad, la cual tuvo acciones a ser analizadas como actos de securitización o «*securitizing moves*» (Buzan, Wæver y de Wild, 1998, 25). Dos aspectos pueden darle esta connotación. El primero de ellos, el mandatario de los colombianos para el período 2002-2006 parte desde un enfoque militarista para dar tratamiento a la agenda doméstica de seguridad nacional. Hacia finales ya de su primer mandato, algunos sectores académicos acuñaron la expresión de haber desarrollado «una política farcocéntrica» (Vargas, 2011, 17-18). Esto en consideración a que el líder del Ejecutivo interpretó el conflicto interno de forma personalista y subjetiva como un factor diferenciado de otras amenazas que formaban parte del escenario de la seguridad (Borda-Guzmán, 2007). De esta forma,

(t)anto el Plan Colombia de la era Pastrana, como la política de seguridad democrática de Álvaro Uribe indujeron una innegable militarización de la agenda interna en seguridad, que atravesó problemas no militares asociados a los orígenes del conflicto armado, tales como la demanda por la tierra y las presiones de apertura democrática (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017, 171).

En segundo lugar, con ayuda de la cooperación estadounidense desde el Plan Colombia, Uribe emprendió una ofensiva militar amplia y sistemática contra todos los grupos

guerrilleros y paramilitares, al tiempo que planteó la necesidad de que la sociedad civil contribuyese al fortalecimiento de las actividades de los órganos de seguridad (Rodríguez, 2014, 86-87). Según Torrijos (2011), la PDSO se adjudicó un amplio consenso social y político en el ámbito nacional por dos factores importantes: (a) el agotamiento de la negociación como salida política al conflicto, y (b), la priorización en la lucha contra los grupos armados indispensables para la estabilidad y supervivencia de la democracia (p. 115). Es decir, si no hubiera habido esta aceptación social por parte de la sociedad colombiana, la securitización de la seguridad no hubiera sido posible (Buzan, Wæver y de Wild, 1998, 25). Frente a esto Francisco Leal Buitrago (2006), profesor honorario de las universidades Nacional y Andes, señaló:

La habilidad política en la movilización de sentimientos por parte del presidente, mediante el uso mediático de la política, explican buena parte de su éxito. La persistencia de sus ideas y su hiperactividad son factores coadyuvantes. Así lo mostró la rapidez con que comenzó el trámite legislativo de reelección del presidente (p. 11).

En consecuencia, la aprobación social por parte del pueblo colombiano a las ideas contenidas en el discurso⁵⁰ del presidente Uribe y de su estrategia de seguridad permitió que las acciones realizadas por este gobierno alcanzaran un alto grado de legitimidad social pese a la críticas por parte de organismos internacionales, de algunos sectores de la sociedad académica colombiana y de grupos independientes, partidos políticos de izquierda opositores al gobierno, entre otros actores sociales y civiles que expresaron sus dudas frente a la legitimidad institucional en algunos de sus actos (Leal Buitrago, 2006); es decir, «al examinar la función política de los discursos sobre la seguridad que utilizan diversos actores estatales» (Tickner, 2005, 44).

Cuando se preguntó al grupo de expertos encuestados (pregunta 3) ¿Cuáles fueron las principales palabras o ideas que usó en su discurso o terminología el gobierno del presidente Uribe para explicar su política de seguridad y defensa?, la mitad de los encuestados, un 47 por ciento respondió que la seguridad democrática fue la principal idea que expresó la seguridad evidenciando el gran impacto que tuvo la PDSO como una estrategia clara y puntual para la seguridad (Figura 8). Esto también lo reconoce uno de los expertos

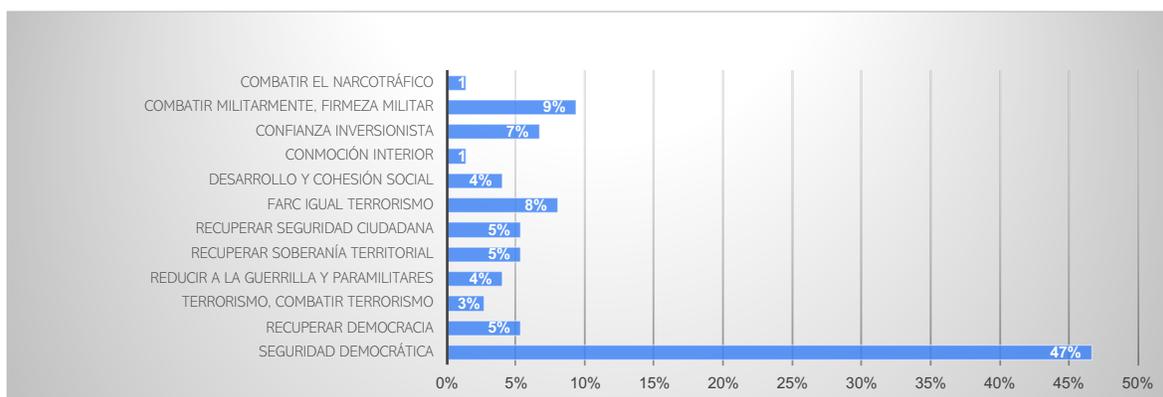
⁵⁰ Para ampliar el análisis del discurso del presidente Uribe se puede consultar el trabajo de Pabón (2015).

entrevistados, con relación a la trazabilidad entre las propuestas de campaña y el plan del gobierno en el primer mandato.

En el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (...) además como promesa de la campaña que había realizado para ser elegido presidente, enfocará todos sus esfuerzos particularmente a promover una idea, un concepto fundamental y que acaparó la atención de muchos votantes durante un periodo bastante difícil de la historia colombiana reciente y ese concepto es el de la «seguridad democrática» (entrevistado 4).

Figura 8

Ideas en la seguridad y defensa, legislatura Uribe



Fuente: elaboración propia, a partir resultados encuesta a expertos, pregunta 3 (Anexo1).

De este modo, a partir de la PDSO se marca una estrategia clara y escalada para la nación colombiana, la cual desde unos objetivos concisos marcarían una nueva etapa para el desarrollo del Estado. Por tanto, a continuación, se analizan dos de los principales objetivos que siguieron a la PDSO, así como, sus principales estrategias.

Según el general Navas (ápuo Flórez Ruiz, 2012), la política de defensa y seguridad democrática logró un momento inédito en la historia colombiana, puesto que constituyó un esfuerzo que asumió «la responsabilidad civil en la dirección política de la seguridad y los asuntos militares» (p. 11); es decir, alcanzó una alta responsabilidad y direccionamiento político por cuenta de la sociedad civil.

2.1. Soberanía territorial: estrategia central política de defensa y seguridad democrática, legislatura Álvaro Uribe Vélez

La primera condición para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de derecho es la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio.
Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional (2006, 16).

En el marco de una nueva perspectiva y de las ideas propuestas por la comunidad internacional alrededor de la seguridad impulsada por las Naciones Unidas, las preocupaciones y los esfuerzos efectuados por el país para instaurar el orden y la estabilidad social en sus territorios, apuntaron a reducir los impactos negativos en la imagen nacional en el campo internacional, a razón de que el país tenía indicadores de ser altamente inseguro y violento, con profundos índices de pobreza multidimensional y a su vez inestable políticamente. Para 2002, en Colombia «158 municipios se encontraban sin presencia policial por los reiterados ataques a las poblaciones y 131 alcaldes, expuestos al poder de intimidación de la subversión, no podían despachar desde sus localidades» (Vicepresidencia de la República, 2008, 21).

A pesar del fortalecimiento de las capacidades militares emprendido en la legislatura de Pastrana, entre 1998 y 2002, por causa de la Zona de Distensión, la guerrilla de las Farc llega a cerca de los 20.000 combatientes y alrededor de los 70 frentes, y además con un fuerte despliegue armado para urbanizar la guerra bordeando con ello la capital de la República, como objetivo militar. Sumado a lo anterior, por parte del Eln, esta guerrilla ostentaba unos 4500 hombres distribuidos en 40 frentes rurales además de otras estructuras urbanas. Por otra parte, el paramilitarismo había triplicado su pie de fuerza llegando a unos 12.000 hombres (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2006, 28). Según el entrevistado 2, las condiciones de Colombia al finalizar el gobierno Pastrana eran así:

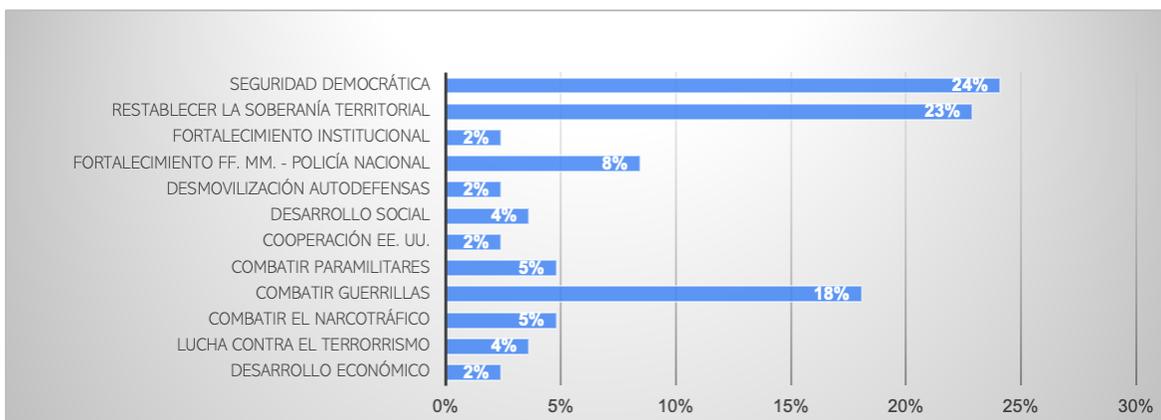
(...) no había gobernabilidad: donde las instituciones no estaban funcionando, donde la justicia no estaba funcionando y había una gran capacidad de desestabilización y de daño de las organizaciones terroristas (las Farc, Eln). El presidente Pastrana buscó de alguna manera, a través del proceso de negociaciones una oportunidad para que las Farc y estas organizaciones se acogieran a un proceso y negoció en un momento de debilidad del Estado y de las Fuerzas Militares, el resultado no pudo ser otro, las Farc aprovecharon esos momentos para consolidar su organización política y también su organización armada (entrevistado 2).

Bajo este contexto, al ser consultado el grupo de expertos frente a la pregunta: ¿Cuál considera usted fue el enfoque central de la política de seguridad y defensa en el gobierno del presidente Uribe?, se observa como el 24 por ciento respondió que fue la «seguridad

democrática, la prioridad de la agenda presidencial en la legislatura del presidente Uribe; seguido de «restablecer la soberanía territorial» con un 23 por ciento y de «combatir a las guerrillas» con una 18 por ciento (Figura 9). El interés particular en este momento era debilitar a las guerrillas por la vía militar y recuperar los territorios que estaban en ese momento bajo el control permanente, si no al menos transitorio de las guerrillas.

Figura 9

Enfoque seguridad y defensa, legislaturas Álvaro Uribe Vélez



Fuente: elaboración propia, a partir resultados encuesta a expertos, pregunta 1 (Anexo 1).

La ofensiva militar allí marcó un punto de inflexión durante la concepción y la puesta en práctica de la seguridad (entrevistado 4). Para el entrevistado 1, la estrategia del presidente Uribe se debe interpretar desde el siguiente enfoque.

El presidente Uribe por el contrario no se enfocó en la paz como un fin, sino que definió su propósito en la recuperación de la democracia a través de la seguridad que implicaba la obtención paulatina del control territorial y el regreso de autoridades locales y regionales, que habían sido expulsadas de sus pueblos y lugares de trabajo por los insurgentes. A su turno ello favorecía el retorno de la actividad no solo de la actividad política, sino que también incrementaba la productividad local como parte importante de la recuperación económica nacional (entrevistado 1).

El analista 3 también concordó con el analista 1 en relación con el enfoque aplicado por el presidente Uribe:

Hubo un enfoque en el control total del territorio, y la palabra total, aparece en la política de seguridad democrática, (...), lo que buscaba era tener control total del territorio por medio de las Fuerzas Armadas y, digamos, tener una presencia definitiva y permanente en todos los rincones de Colombia (entrevistado 3).

El enfoque de seguridad basado en el territorio emprendido desde la seguridad democrática se centró en «eliminar los vacíos de seguridad y legalidad» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2006, 1). Esta propendió por la «recuperación del control del Estado sobre la mayor parte del territorio nacional, particularmente aquel afectado por la actividad de grupos armados ilegales y narcotraficantes» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2006, 9). Para tal fin, y llevar a buen puerto este propósito, era necesario continuar con el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y sus fuerzas policivas, así como, desarrollar capacidades de inteligencia coordinadas (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2006, 18).

En consecuencia, según el entrevistado 3 «uno lo que mira a lo largo de esta política es que la palabra ‘autoridad’ aparece a lo largo y ancho de los discursos, de los mensajes y de las comunicaciones en los dos periodos del presidente Álvaro Uribe» (entrevistado 3).

2.2. Lucha contra el terrorismo: idea central política de defensa y seguridad democrática

La cooperación de los Estados Unidos por medio del Plan Colombia sirvió como una estrategia articuladora entre la legislatura del presidente Pastrana y las del presidente Uribe, logrando con ello dar continuidad a la consolidación de los objetivos de la seguridad y la defensa de la nación. Es relevante señalar que, para haber alcanzado el acuerdo de cooperación entre Colombia y los Estados Unidos, se requería tener relaciones de confianza con las personas clave en la Casa Blanca. Sin embargo, Uribe, antes de ser presidente era relativamente desconocido en Colombia, pero más aún en los círculos del poder político de los Estados Unidos, cuestión contraria a lo que ocurría con Andrés Pastrana, el cual gozaba de un vínculo importante con la clase política, tanto de la bancada republicana como de la bancada demócrata (Borda-Guzmán, 2007, 75). Para el entrevistado 4:

Es entonces, a partir de esas relaciones (que no se construyen de la noche a la mañana) capitalizadas por el presidente Pastrana que se logra la consolidación del Plan Colombia. Una vez no se logra un acuerdo fructífero con las Farc, se establece la ofensiva militar. Por tanto, la concepción del Plan Colombia fue relativamente fácil para el gobierno, porque ya estaban dadas las condiciones de las relaciones y la confianza

que permitieron construir, por unanimidad del gobierno y el Congreso de los Estados Unidos, aprobaron el Plan Colombia, entonces claro, el gobierno Uribe se vio beneficiado de ello (entrevistado 4).

Posteriormente, la llegada a la Casa de Nariño del presidente Uribe en 2002 se desarrolló en un contexto internacional atravesado por acciones terroristas. Tras los atentados del 11/9, el discurso político de la seguridad experimentó cambios trascendentales, entre ellos la intención política de los Estados Unidos por perseguir al terrorismo a escala mundial. Durante el gobierno del presidente Bush este exacerbó el enfoque militarista de la seguridad heredado de Bill Clinton por causa de los atentados a las Torres Gemelas. Este último evento fue un punto de inflexión en la configuración de las políticas de seguridad norteamericanas (Manchola y Tiusabá, 2018, 58-59), que impulsaría la implementación de una agenda de lucha contra el terrorismo terminando con la globalización de este enfoque (Pabón, 2015, 70).

Si bien, para el caso de la nación colombiana el discurso contra el terrorismo tuvo un gran impulso hacia finales de la legislatura del presidente Pastrana, fue en ese contexto internacional tras el atentado del 9/11 desde donde se potencia el discurso político de la seguridad antiterrorista del presidente Uribe en su primer periodo (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017, 172).

Esta narrativa vinculó la existencia de las Farc, en cuanto un grupo de terrorismo doméstico que se constituía como amenaza para la región e incluso con proyección mundial. De esta forma, como es señalado por Rodríguez «plegado a la retórica patriótica de George W. Bush», Uribe articuló *–security move–* en todo su discurso de campaña y sus acciones de gobierno con respecto al combate contra las Farc, transformadas en el ‘gran enemigo’ del país» (2014, 85).

Por tanto, en Colombia, el período comprendido entre los años de 1998 y 2010 ha sido analizado por diferentes académicos como un intervalo en el cual el diseño de las políticas de seguridad y defensa siguieron una estrategia de securitización (Tickner, 2005; Toklatian, 2008; Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017) que, a su vez, según Manchola y Tiusabá

(2018) «durante este período la agenda de seguridad nacional estuvo condicionada a la securitización estadounidense» (p. 55).

En esta política, el terrorismo fue puesto en el primer lugar de la lista de amenazas, seguido por el negocio de las drogas ilícitas. En ella se identifica a la guerrilla de las Farc, al Eln y a las Auc como los principales actores en propiciar terrorismo contra la población civil y el Estado. La doctora Marta Lucía Ramírez, en 2006, cuando fue ministra de Defensa, en la primera legislatura del presidente Uribe (2006-2010), señaló que el terrorismo había sido identificado como el principal factor para desestabilizar la democracia.

Según el documento presentado por la Presidencia de la República y Ministerio de Defensa: «La antípoda de la política democrática es el terrorismo, que pretende imponer por la violencia su voluntad sobre los otros, al costo de la vida de miles de civiles» (2006, 5). La PDSD se presenta entonces como la «antípoda» al terrorismo. Su idea central será que «para derrotar el terrorismo no hay soberanía de naciones, sino soberanía democrática. La lucha es de la soberanía de los Estados y de las naciones democráticas contra la soberanía del terrorismo. La lucha es de todos contra el terrorismo» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2006, 6).

De este modo, desde el diseño de las estrategias para la seguridad, en la PDSD se precisaron objetivos concretos y claros. Así, al identificar el terrorismo como la principal amenaza hacia la seguridad del Estado y su población (objeto de referencia), y la relación de los grupos subversivos y guerrilleros como actores terroristas, conllevó a la focalización de un objetivo central. De este modo, la PDSD fue una estrategia «contra el terror y la inseguridad» (Ramírez y Cadenas, 2006, 13), lo que produjo una «terrorización y una narcotización de la política exterior, donde ambos temas (terrorismo y narcotráfico) pasarían a ocupar el primer puesto de las prioridades de la agenda internacional» (Pastrana y Castro, 2017, 113). Por tanto, si uno revisa la política de seguridad y defensa democrática la primera amenaza que contempla el gobierno Uribe es el terrorismo, bajo

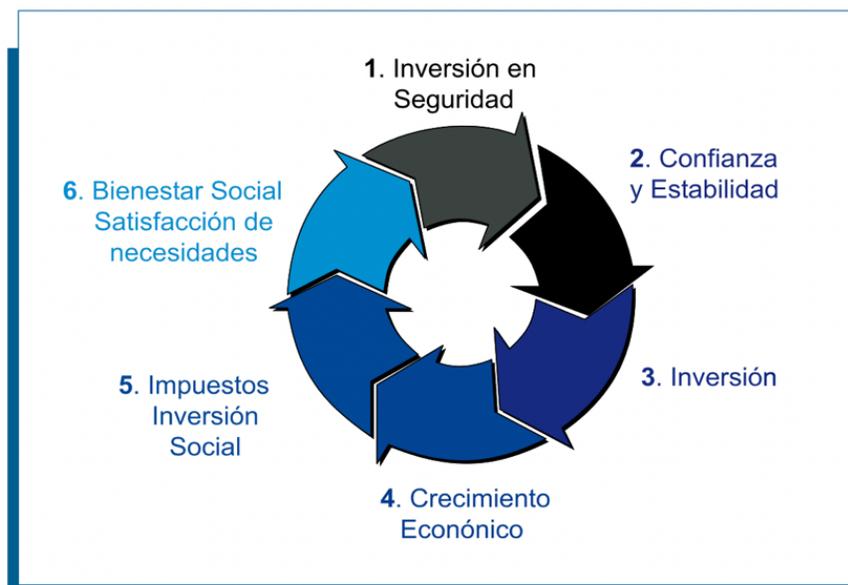
Un interés del gobierno de relacionar ahora, no solamente a la guerrilla con narcotráfico si no, también a la guerrilla con terrorismo. Tomando en consideración que Colombia fue uno de los primeros, países que apoyó

a Estados Unidos, en la cruzada guerra contra el terrorismo, entonces terrorismo y narcotráfico fueron las primeras amenazas que contemplaba dicha política (entrevistado 4).

Según la PDS: «El terrorismo como método para atentar contra la estabilidad del Estado es la mayor amenaza a la democracia en Colombia y el mundo» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2006, 2003, 20). Al revisar el documento de la PDS presentada en 2003, se observa como esta se estructuró en seis líneas de acción de las cuales se desprenden diversos otros objetivos, estrategias y retos para la seguridad y defensa nacional. En esta, el Ejecutivo reconoce seis amenazas, cinco objetivos estratégicos y seis líneas de acción (Tabla 9). En relación con las amenazas identificadas todas hacen énfasis en las acciones criminales y terroristas; solamente una, la del homicidio, hace referencia a los delitos de la seguridad ciudadana.

Figura 10

Círculo virtuoso seguridad+desarrollo



Fuente: Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional (2006, 9).

Ahora bien, al abordar la construcción de la seguridad a través de la aceptación que la sociedad brindó a las concepciones y objetos de referencia presentadas, en particular, desde la PDS, es bajo el gobierno de Uribe «donde sí se trata de educar a las personas en los temas de seguridad, y por eso el concepto de seguridad democrática en este gobierno fue

fundamental y él lo explicaba a partir de ese famoso concepto del círculo virtuoso de la seguridad» (Figura 10) (entrevistado 4). Según lo plasmado en la PDSO, se debía «crear un círculo virtuoso de recuperación y consolidación del control estatal del territorio nacional, y así restablecer el cima del ordenamiento y seguridad» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2006, 17). Así también lo señalan dos de los expertos entrevistados.

Hay un elemento fundamental para el presidente Uribe y lo utiliza que es el círculo virtuoso de la seguridad, si hay informaciones importantes y la inteligencia está funcionando, se pueden desarrollar operaciones y esto genera un nivel de seguridad muy importante, el cual permite que haya desarrollo en el país e inversión, no solamente interna y externa, y esto promueve unos créditos, además de en materia de seguridad, asimismo, en desarrollo y en mayores oportunidades para el país. Y este círculo virtuoso se da alrededor de la seguridad (entrevistado 2).

Otro acierto, fue la inclusión a partir del gobierno Uribe de ese concepto del círculo virtuoso de la seguridad, que inclusive en el gobierno de Juan Manuel Santos no se abandona, es decir, se comienza a reconocer que para la existencia real de condiciones que permitan el crecimiento el desarrollo y la prosperidad del país, se requiere particularmente unas condiciones mínimas de seguridad (entrevistado 4).

Según el esquema propuesto, tanto en los planes de desarrollo como en la PDSO, para que existan condiciones de seguridad, prosperidad y desarrollo en el Estado, se requiere primero establecer unas situaciones de seguridad suficientes que conduzcan a atraer la inversión privada, la inversión extranjera directa (IED), o que haya emprendimiento privado. Por consiguiente, «al mejorar las condiciones para el crecimiento económico particularmente se posibilitan mejores y nuevos contextos sociales y económicos de ganarse la vida de las personas, sustrayendo en lo posible mano de obra que opere en la criminalidad» (entrevistado 4). Esta política de seguridad logró articular el Plan Colombia con las agencias de acción social del gobierno en la Alta Consejería para la Acción Social, coordinando tareas como la ayuda social y económica a las regiones más desprotegidas y azotadas por el terrorismo. Esta PDSO incidió directamente en el desarrollo económico de la sociedad colombiana y del Estado.

Gracias al esquema del «círculo virtuoso», el líder del Ejecutivo lideró un proceso que transformó la economía del Estado en el transcurso de sus dos mandatos. Es decir, que los resultados en seguridad territorial incidieron para que la actividad económica se

reestableciera. Por ejemplo, en el caso del turismo, la gente volvió a salir a las ciudades a recorrer Colombia (entrevistado 3)⁵¹.

A partir de los avances en materia de seguridad la economía nacional tuvo un crecimiento sostenido alcanzando un 4,5 por ciento anual durante la primera década en promedio. El PIB se multiplicó por 4 veces y el ingreso per cápita pasó en 2002 de 2300 a 9000 dólares. En el caso de la IED registró aumentos significativos, al pasar de 0,9 por ciento del PIB en 1998, a un 4,2 por ciento en 2010 (Banco de la República, 2012, 26), conllevando a una reducción en la tasa de desempleo del 15 al 12 por ciento. El incremento de la actividad privada pasó a representar en promedio el 75 por ciento del PIB, al pasar de 70.000 millones de dólares en 2000, a 307.000 millones de dólares en 2014. Finalmente, Colombia pasó de ser un país en donde en 2000, de cada 100 habitantes, 55 vivían en situación de pobreza a 27 por cada 100 habitantes en 2014. La tasa de cobertura en educación superior pasó de 25 por ciento en 2000 al 455 por ciento en 2014 (Embajada de los Estados Unidos, 2016b, 30-31).

2.3. El Plan Patriota: expresión militar política de defensa y seguridad democrática

En las legislaturas de Álvaro Uribe Vélez se realizaron grandes empeños en el manejo de la seguridad y defensa nacional. Para ello, el líder del Ejecutivo continuó con la reestructuración y modernización de la Fuerza Pública realizada por su antecesor. Con su singular manera de ejercer el poder, Uribe alcanzó un gran reconocimiento como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de Colombia. Sin duda, su interés y particular acento hacia estos temas fue visto por los militares, como un liderazgo caracterizado por la voluntad política⁵² de que nunca habían existido para combatir los agentes propiciadores de violencia.

⁵¹ Para ampliar el impacto de la seguridad democrática en la reactivación del turismo *véase* el trabajo de Valencia Jaramillo (2017).

⁵² Muchos dirigentes políticos piensan que la voluntad política para hacer la guerra, se limita a entregar recursos humanos o materiales, olvidando que la cultura militar va mucho más allá; se requiere que el político ejerza liderazgo con las tropas, estimularlos personalmente en el campo de combate, hacerles sentir que el pueblo al que representan y quien los eligió, respalda la consagración y el sacrificio que entregan estos hombres al servicio de la patria, un sacrificio que en ocasiones les puede cobrar hasta su propia vida.

Frente a esto señala el general (r) Mora (2021): «El respaldo político y presupuestal que el presidente comprometió para las Fuerzas Armadas exigía estructurarlas en un plan militar que abarcara en primera instancia el anhelo de los colombianos de tener una vida tranquila y próspera, con seguridad» (p. 98).

Los Planes de la Victoria empezaron cuando el presidente Uribe llegó al poder y logró unir el pensamiento político del gobernante con la estrategia militar. El conocimiento y la vivencia personal por los cargos que ocupé me llevan a reconocer el liderazgo y compromiso de Uribe por llegar al fin del conflicto. Él fue el verdadero gestor de la paz para los colombianos ((Mora, 2021, 104).

Esta forma de liderazgo facilitó su participación en el nombramiento de los comandantes de división y de brigada, e incluso hasta en el de los comandantes de batallón en muchas ocasiones. De igual forma, los consejos de seguridad realizados por el presidente, representaron una nueva plataforma de comunicación con la ciudadanía en diferentes partes del territorio nacional, a su vez que integraron las tareas específicas para la Fuerza Pública contando con la colaboración del ministro de Defensa, los comandantes de Fuerza y al director de la Policía en la evaluación de los proyectos de seguridad y defensa nacional. «Las extensas reuniones en el Consejo de Ministros se desarrollaron en un ambiente de respaldo y confianza hacia las Fuerzas Militares, que se convirtieron en pilar principal de la política de seguridad del nuevo mandatario» (Mora, 2021, 99).

El objetivo general de la PDSO del gobierno Uribe Vélez, consistió en reforzar y garantizar el Estado de derecho en 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. De este modo, en la primera legislatura Uribe, a partir de la PDSO se establece lo que se conoce como «el Plan de Guerra Patriota». Esta fue una estrategia militar sofisticada que a partir de las capacidades económicas principalmente construidas desde el Plan Colombia «se enfrenta a las guerrillas para sacarlas y alejarlas de los principales centros urbanos que habían logrado asechar en la segunda mitad de los años 1990 y debilitar sus áreas de bases de operaciones regionales» (entrevistado 4). A su vez, el proceso de desmovilización de las Auc implicó una focalización hacia la confrontación del grupo dominante restante: las guerrillas (Farc-Ep y Eln). Este plan de guerra a su vez permitió dar una actualización al diseño de la estrategia del Ejército y su articulación con otras entidades. Así lo señala el entrevistado 1:

Si uno revisa, desde Misael Pastrana Borrero hasta el gobierno de Ernesto Samper, en Colombia había sido el mismo plan de guerra tricolor. Durante el periodo de gobierno de Carlos Lleras Retrepo fue el Plan de Guerra Perla, pero a partir de ese momento todos los planes de guerra eran planes de guerra tricolor. Tuve la oportunidad en algún momento de revisar los planes de guerra, fue difícil porque inclusive nos tocó ir al Centro Administrativo Nacional (CAN), y en unas cajas escondidas y olvidadas encontré estos documentos y cuando los revisé me sorprendió que el Plan de Guerra Tricolor prácticamente no ha cambiado desde 1974 hasta 1998. Habíamos perdido esa lógica de estar constantemente planeando en el ámbito de estrategia, pero es entendible también porque no se mantuvo una adecuación y actualización de los planes de guerra durante todo ese periodo de tiempo. Eso se explica porque había una desconexión en el planeamiento estratégico entre el Plan Nacional de Desarrollo, la política de defensa y seguridad, y por su puesto los planes de guerra. Entonces, a partir del gobierno Uribe, con el Plan de Guerra Patriota y hasta el presente, constantemente los planes de guerra están actualizándose y claramente alineados a lo que establece el director civil, en cabeza del Plan Nacional de Desarrollo y la política de defensa y seguridad (entrevistado 1).

Tres importantes acciones contra la estrategia de la guerrilla propiciaron el diseño de la PDSO expresado en el Plan Patriota. En primer lugar, se contuvo el crecimiento exponencial de las guerrillas, el cual, como ya fue señalado (Figura 6) durante los años 1980 y 1990 llegó a su punto máximo. Por ejemplo, del lado de las Farc pasaron de tener cerca de unos 20.000 hombres en 2002, a un poco más de 8000 guerrilleros en 2010. Principalmente, según el DNP (2017) conllevó a la reducción de la capacidad de acción de la amenaza y el cambio en la correlación de fuerzas. Principalmente, el conjunto de acciones que emprendería este gobierno arrojaría las siguientes cifras de 2002 a 2010 (Ríos, 2015, 75-76).

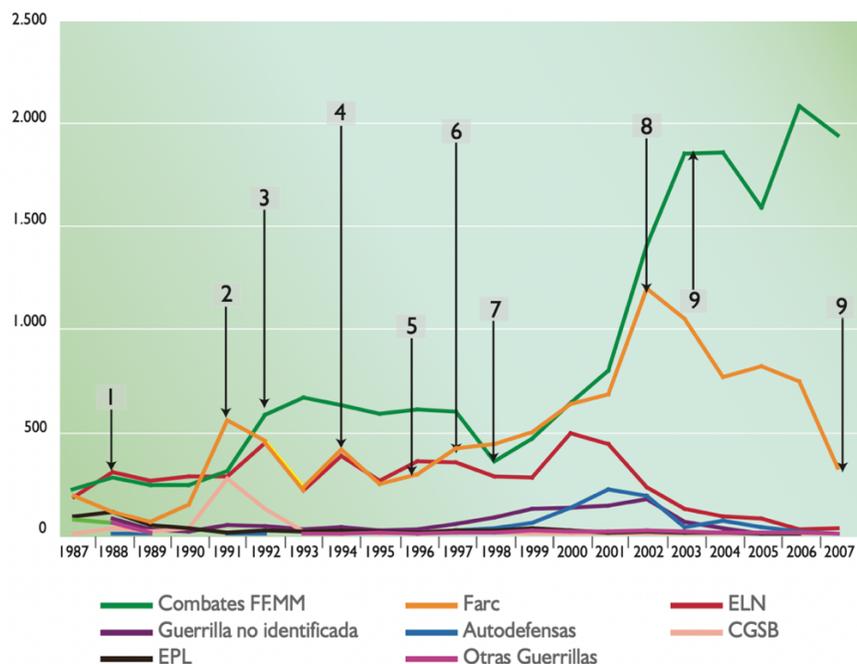
- Reducción de las acciones de las Farc-Ep de 724 municipios a 166.
- Reducción del número de guerrilleros de las Farc-Ep en un 50 por ciento
- Rebaja del número de guerrilleros del Eln en un 77 por ciento
- Repliegue singular de las Farc-Ep, que terminó con la lógica de la guerra de movimientos y la aspiración hacia una guerra de posiciones que era la que dominaba entre 1998 y 2002 (Ríos, 2015, 76).
- Replegamiento de las Farc-Ep que los llevó a ocupar departamentos periféricos, principalmente fronterizos (Arauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, u otros como Cauca o Caquetá).
- Descenso del 90 por ciento del número de secuestros entre 2002 y 2014 (Embajada de los Estados Unidos, 2016b, 27).
- Disminución del 53 por ciento del número de homicidios. De 28.000 personas víctimas de homicidio en 2000 se pasó a 13.258 en 2014 (Embajada de los Estados Unidos, 2016b, 27).

En segundo lugar, la estrategia de las Fuerzas Militares fue exitosa y llevó por primera vez a la confrontación armada a un punto de equilibrio, y luego, a un nivel de superioridad absoluta al control territorial soberano del Estado y de sus capacidades militares sobre las de los grupos armados ilegales (Figura 11), el cual «tuvo de positivo que forzó el diseño y la implementación de una estructura propia para la guerra irregular –que increíblemente no se había dado en más de treinta años de lucha contrainsurgente» (Leal Buitrago, 2006, 29). Esto se logra gracias a la ofensiva diseñada desde el Plan Patriota y las Brigadas Móviles del Ejército Nacional, que durante este período pasaron de ser 8 a 17 (Sanguino-Páez, 2016, 88).

Esta política se tradujo en el diseño de un plan de campaña militar, desarrollado en dos fases, la primera orientada a la recuperación del territorio –Plan Patriota–, y la segunda, a su consolidación –Plan Consolidación– ambas dirigidas a contener la amenaza violenta de los grupos armados ilegales (Vicepresidencia de la República, 2008, 32).

Figura 11

Evaluación actividad grupos armados irregulares y combates Fuerzas Militares (1987-2007)



Nota: los números en la Figura 11 obedecen a los siguientes eventos: (1) Las guerrillas responden a la iniciativa de paz del Gobierno Barco escalando las hostilidades. (2) Las acciones de las Farc llegan a un nivel muy alto como respuesta a la ofensiva militar contra Casa Verde. (3) Tras la terminación de las negociaciones con las Farc el Gobierno Gaviria da inicio a la guerra integral. (4) Las Farc y el Eln ponen en marcha la realización de acciones contra la Fuerza Pública, con el propósito de «despedir al presidente Gaviria» y hacer demostraciones de fuerza ante el nuevo Gobierno. (5) Las Farc con el ataque a la base de Las Delicias inician la campaña más importante contra la Fuerza Pública. (6) Se produce la más fuerte escalada guerrillera en la administración Samper, en medio del sabotaje de las Farc al proceso electoral del 26 de octubre. (7) La recuperación de Mitú,

que coincide con el reinicio de las negociaciones con las Farc, marca el comienzo de la transformación militar en el Gobierno Pastrana. (8) Las Farc registran su más elevado nivel de actividad tras la terminación de las negociaciones con el Gobierno Pastrana. (9) El Gobierno Uribe logra una clara superioridad militar y obliga a los grupos irregulares a disminuir su accionar.

Fuente. Vicepresidencia de la República (2008, 16).

Es importante señalar que en la década de 1990, la guerrilla de las Farc en su accionar estratégico se había planteado pasar de la lógica de movimientos hacia una guerra de posiciones. Esta última fue dominante entre 1998 y 2002 con los más de sus 20.000 hombres. Sin embargo, en la primera fase del plan denominado «Operación Libertad I», en 2003, se frustra el cerco que la guerrilla que las Farc quería imponer sobre la capital del país y Cundinamarca, y que pretendía el grupo ilegal.

En la segunda fase, se creó la Fuerza de Tarea Omega para actuar en el sur del país; también se iniciaron operaciones especiales contra los cabecillas del grupo ilegal. El éxito alcanza al 2010 con la Operación Sodoma, en la que participan el Comando Conjunto de Operaciones Especiales (CCOES), las fuerzas especiales y la Fuerza Aérea. Una operación decisiva por cuanto neutralizó a alias el *Mono Jojoy*, miembro de la cúpula del grupo ilegal. «Su muerte definitivamente marcó el fin de una era» (Spencer y Gómez, 2011, 109). Es por esto por lo que es oportuno definir el poder nacional como: el arte y la ciencia de desarrollar y usar el poder político, económico y psicológico de la nación-Estado, junto con sus Fuerzas Armadas durante la paz o la guerra, para servir a los objetivos nacionales.

En cuanto al enfoque de reestructuración de las Fuerza Pública, la doctrina de operación conjunta podría ser catalogada como la mayor innovación en el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas y Militares en la forma de conducir la confrontación armada, en particular en la lucha contra las Farc. Esto permitiría alcanzar uno de los logros centrales de la PDSD, a decir, la «recuperación de la capacidad de respuesta del Estado» (Torrijos, 2011, 115). Aunque esta tuvo inicios en la segunda mitad del siglo XX, es realmente aplicada de una forma más amplia y robusta a partir del siglo XXI.

La «doctrina conjunta» se enmarca en el concepto de «conjunción» implicando la «participación de dos o más componentes militares» (...) «busca la coordinación permanente

en las operaciones militares con el fin de garantizar la utilización eficiente de los medios disponibles y las capacidades de cada Fuerza» (Flórez Ruiz, 2012, 12). Esta se remonta a las prácticas de la Segunda Guerra Mundial, en las cuales ejércitos como el norteamericano, el británico y el ruso unieron sus fuerzas contra un enemigo en común. De allí, su desarrollo alcanzado en diversos niveles (Rodríguez, 2014, 86-87). De este modo,

(1) lo realmente novedoso ha sido la construcción de un «trabajo de grupo» en ciertas áreas de la geografía nacional, que ha permitido dar golpes importantes al «sistema rival», aprovechando e integrando las distintas capacidades existentes y poniéndolas bajo un solo mando en el nivel operacional. Esta lógica permite articular y flexibilizar el nivel de mando en teatro de operaciones específicos que son estratégicos en el contexto nacional del conflicto armado interno (Flórez Ruiz, 2012, 10).

Según las cifras del Ministerio de Defensa Nacional (Mindefensa), entre los años 2002 y 2006 se dio la siguiente ampliación en las capacidades de la Fuerza Pública de la nación: se creó una división del Ejército, cuatro nuevas brigadas y nueve brigadas móviles adicionales; se pasó de uno a siete batallones de Alta Montaña; de cinco a siete brigadas móviles; de 25 a 55 escuadrones móviles de carabineros; 598 pelotones de «soldados de mi pueblo», integrados por 36 uniformados distribuidos en 28 de los 32 departamentos del territorio, y se incorporaron 17.000 soldados profesionales. A su vez, se crearon tres nuevos Gaulas, diez compañías meteorología y trece grupos de fuerzas especiales antiterroristas para las zonas urbanas (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2006, 17). Por otra parte, también se dio una ampliación en las capacidades aéreas y navales (tablas 10 y 11).

Tabla 10

Fortalecimiento fuerzas Aérea y Naval (2002-2006)

Tipo de equipo	Número
Aviones Supertucano	25
Helicópteros Bell 206 Ranger	12
Black Hawk	8
Buques tipo nodriza	5

Fuente: elaboración propia, a partir Presidencia de la República y Ministerio de Defensa (2006).

Tabla 11*Fortalecimiento fuerzas Aérea y Naval (2006-2010)*

Tipo de equipo	Número
Aviones medianos tipo C-295	3
Avión Boeing 767-200ER	1
Aviones medianos KIGN-350	2
Helicópteros MIV-5	5
Helicópteros UH-60L	15
Buques tipo nodriza	5

Fuente: elaboración propia, a partir de Presidencia de la República y Ministerio de Defensa (2006).

Finalmente, y no menos importante, a partir del gobierno Uribe comenzó una relación simbiótica entre las Fuerzas Militares y la población civil. Esto consolidó una percepción favorable que tiene aún en la actualidad la sociedad colombiana con respecto al ejercicio de la profesión militar. En el momento en el cual viajar por las carreteras de Colombia era un peligro, ver soldados en la carretera, que además saludaban con un dedo levantado, fueron estrategias que impactaron favorablemente esa relación entre la sociedad, la opinión pública y las Fuerzas Militares. Ahora bien,

Nada de esto hubiera sido posible sin que la pedagogía, sobre todo en cabeza del propio presidente, que no perdía oportunidad en los medios de comunicación de explicar el círculo virtuoso de la seguridad y los beneficios de esta, hubiera sido posible (entrevistado 2).

Así lo señala también el entrevistado 4:

Debido a la efectividad de ese primer gobierno del presidente Uribe para poder propiciar las condiciones de seguridad de las cuales Colombia había adolecido en los últimos años y habiendo creado una nueva confianza y sensación de seguridad entre la población, y además un cambio en la percepción internacional de que ya Colombia no estaba tan cercano de constituirse como un estado fallido, es que se hace una reforma a la constitución y se permite la reelección inmediata presidencial, lo cual le permite al presidente Uribe volver a ganar un segundo mandato de 2006 al 2010 (entrevistado 4).

2.4. Consolidación política de defensa y seguridad democrática

El presidente Álvaro Uribe Vélez estuvo al mando del país en dos legislaturas desde las cuales lideró la seguridad nacional bajo lo que el mismo denominó la «seguridad democrática». En su primera legislatura (2002 a 2006), la llamó «política de defensa y seguridad democrática»; y en su segunda (2006 a 2010), «política de consolidación de la seguridad democrática». Para el entrevistado 4:

En el segundo gobierno del presidente Uribe se continúa particularmente con los lineamientos del concepto de seguridad democrática (...). Primero era necesario establecer unas garantías mínimas de seguridad, para que hubiese desarrollo, pudiésemos comenzar a superar las brechas de pobreza y otros factores que han sido el combustible del conflicto (...). Y en el segundo gobierno, cuando ya la situación de inseguridad del país había mejorado sustancialmente gracias al «Plan de Guerra Patriota», se establece el Plan Nacional de Desarrollo Comunitario *Desarrollo para todos* (entrevistado 4).

Se busca dar continuidad a los logros alcanzados en su primer período, y en el segundo mandato, se establece un nuevo plan de guerra, el cual fue llamado «Plan de Guerra Consolidación». En suma,

Después de cuatro años, la política de defensa y seguridad democrática requería de un ajuste para adaptarse al nuevo escenario estratégico y pasar, además, del objetivo inicial del control territorial por la Fuerza Pública al de la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2006, 9).

A su vez, gracias al proceso de paz, amparado en la Ley de Justicia y Paz, y desarrollado desde 2002 con las Auc, se desmovilizaron 31.671 integrantes, de los cuales 18.000 estuvieron alzados en armas. Ya para 2008, según las cifras del Ministerio de Defensa solo quedaban de 2000 a 3000 hombres provenientes del paramilitarismo, que no atendieron al proceso de desmovilización y comenzaron a formar parte de bandas criminales neoparamilitares (Vicepresidencia de la República, 2008, 63). Por tanto, la PDSO inicial fue evaluada y ajustada a los nuevos desafíos y al momento social, político y económico por el cual atravesaba la nación. Por consiguiente, el resultado del ajuste a la PDSO fue la política de consolidación de la seguridad democrática» (en adelante PCSO).

En primer lugar, el enfoque de la PCSO fue la ampliación de la visión y la concepción de la soberanía territorial desarrollada en la PDSO. Los objetivos trazados en este cuatrienio «ya no tienen un énfasis tan marcado en el control territorial por parte de la Fuerza Pública, sino en la recuperación social del territorio, mediante la acción integral del Estado» (Vicepresidencia de la República, 2008, 22).

Dado que en el primer cuatrienio se incrementa en un 150 por ciento la capacidad de combate del Estado superando las acciones armadas de los grupos criminales, insurgentes y paramilitares, conllevó a que estos perdieran influencia en los principales «centros regionales del país donde se concentra la actividad industrial y financiera, en las capitales de

departamento, en las ciudades secundarias y las áreas metropolitanas» (Vicepresidencia, 2008, 22). De este modo, la PCSD se trazó cinco objetivos estratégicos:

- a. Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de derecho en todo el territorio nacional.
- b. Proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos.
- c. Elevar, drásticamente, los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia.
- d. Mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.
- e. Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país (Mindefensa, 2007, 31-47).

Como fue señalado, el primer objetivo estratégico apuntó a la consolidación del territorio, lo cual era el eje de la renovada política de consolidación. Para ello, se trazó una estrategia de consolidación construida en tres fases (Figura 12), las cuales también «proyectan nuevas conceptualizaciones y diferenciaciones entre la seguridad y la defensa, así como la distinción de las funciones entre los actores vinculados al sector defensa y la coordinación con otras entidades del Estado» (entrevistado 4). En esta segunda etapa de la PDS, que luego el presidente Santos ampliaría en sus mandatos presidenciales (entrevistado 3), se inicia una alineación de esfuerzos de agencias y de acciones intersectoriales bajo la coordinación de unos objetivos más específicos (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2006; Vicepresidencia del República, 2008); situación que confirmada por el entrevistado 2.

En el segundo período se lleva a cabo la consolidación de estos esfuerzos, definiendo el territorio nacional en tres áreas fundamentales donde se deberían llevar a cabo operaciones militares (...); unas segundas áreas, donde había un nivel de recuperación y una combinación de esfuerzo entre Fuerzas Militares y de Policía Nacional, y luego unas áreas de estabilización donde los niveles de seguridad se habían normalizado, de tal manera que el desarrollo produjo unos resultados importantes. Creo que el primer laboratorio se da en Cundinamarca, y de ahí en adelante el país empieza a mostrar unos signos de recuperación sobre el desarrollo de la economía (entrevistado 2).

En definitiva, la fase 1 estuvo a cargo del esfuerzo militar, el cual tuvo como objetivo desarticular y neutralizar organizaciones criminales, estructuras del narcotráfico y grupos

armados ilegales. La fase 2, desde un esfuerzo mixto (Ejército y Policía Nacional) tendría como objetivo establecer condiciones mínimas de seguridad, con el propósito de iniciar el proceso de establecimiento o restablecimiento de las instituciones del Estado apuntando a la satisfacción de las necesidades básicas y la instauración de bienes públicos democráticos. Por último, la fase 3, etapa en la cual se apunta a ejercer la plena institucionalidad y autoridad del Estado haciendo énfasis en el aumento del bienestar de la población, mediante la prestación de los servicios esenciales del Estado, tales como la educación, la justicia, la salud, la recreación y el desarrollo de obras de infraestructura (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2006, 33-37).

Figura 12

Fases estrategia de consolidación



Fuente Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, (2006, 33).

2.5. CONCLUSIONES CAPÍTULO 3

En particular, en este segmento de la historia nacional, el Estado es confrontado en toda su institucionalidad por diferentes actores criminales, guerrilleros y narcotraficantes que atacaron de forma directa y crítica al Estado.

La década de 1990 para Colombia será una época en la cual la nación sufrió una fuerte ola de violencia y de múltiples factores de desestabilización para su seguridad, llevándola a niveles mínimos de soberanía territorial interna y a una crisis institucional de grandes proporciones.

Es por ello, que en medio de esta crisis se da un proceso de transformación de la Fuerza Pública que serviría de punto de inflexión para proyectar un cambio conceptual y operacional de la seguridad y defensa estatal. Esta tendría su génesis a partir de las ideas y acciones plasmadas por el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango. Se reconocen dos ideas centrales: la idea de la paz y la de derrotar por la vía militar a los actores armados y criminales que enfrentan el imperio de la ley y de la democracia. Estas ideas se tradujeron en estrategias y nuevos enfoques sobre la seguridad. Aunado a lo anterior, para el desarrollo de esta transformación fue crucial el apoyo recibido por parte del gobierno de los Estados Unidos, mediante el Plan Colombia.

Por otra parte, particularmente la academia ha centrado su enfoque y sus críticas hacia el análisis de la lucha frontal que emprendió el gobierno Uribe contra la guerrilla de la Farc-Ep, entendido como la securitización de la seguridad. No obstante, al realizar un estudio de forma más amplia al proceso de construcción de la seguridad en Colombia desde sus legislaturas se observa como la política y la noción de «seguridad nacional» de Colombia alcanzaron un cambio significativo durante su gobierno, esto en consideración a que interpretó la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo como un factor diferenciado de otras amenazas que formaban parte del escenario de la seguridad, evidenciando con ello que una política de seguridad y defensa debe precisar claramente las amenazas a las cuales pretende enfrentar la misma.

A su vez, la PDSO dio continuidad a la transformación de las Fuerzas Militares emprendida por su sucesor y plasmó unos objetivos claros en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, lo que redujo la acción de los diversos grupos armados criminales e insurgentes consolidando con ello la soberanía interna del territorio nacional. No obstante, de no haber sido por lo realizado durante la legislatura de Pastrana Arango, le hubiera sido mucho más difícil al presidente Uribe Vélez, haber colocado casi que de manera inmediata su concepción de la seguridad democrática.

Pese a las múltiples críticas que ha recibido la política de defensa y seguridad democrática, esta concibió e implementó con ayuda de la cooperación estadounidense, una

ofensiva militar amplia y sistemática contra todos los grupos guerrilleros, al tiempo que planteó la necesidad de que la sociedad civil contribuyese al fortalecimiento de las actividades de los órganos de seguridad.

La capacidad de comunicar los logros en seguridad y la importancia para el desarrollo interno del país dio a la misma legitimidad social, pese a las múltiples críticas que recibió por parte de diferentes sectores. El resultado de esta política, al final de los ocho años de gobierno, fue exitoso en lo concerniente al debilitamiento de los grupos armados, y con ello a recuperar la capacidad operativa y de respuesta de la fuerza, disminuyendo de esta forma con ello la capacidad ofensiva de la guerrilla, además la presión ejercida desde la Presidencia en cuanto al logro de resultados llevó a realizar acciones preventivas, sobre todo contra el secuestro, el sabotaje y el terrorismo.

Finalmente, como ya se revisó, pese a la narcotización y farcotización de la seguridad –securitización– efectuada durante esos doce años, en relación con la construcción de la estrategia de seguridad, esta gozó de acciones concretas que por primera vez tuvieron estrategias contundentes frente a la insurgencia.

También, se dejó de pensar en la seguridad de la nación como una unidad y se dieron los primeros pasos para avanzar de una territorial a una seguridad con enfoque diferencial. A su vez, se dio inicio a mecanismos de articulación (doctrina conjunta) entre diversos actores estatales (Fuerza Aérea, Armada, Ejército y Policía), potencializando con ello las capacidades defensivas y ofensivas del Estado.

En tal sentido, pese a la evidente securitización de la seguridad también este proceso introdujo ideas y conceptos que ampliaron los significados que hasta la fecha tenía la seguridad y la defensa del Estado. Así mismo, todo este proceso fungió una relación estrecha de cooperación como estrategia articuladora entre las legislaturas de los dos presidentes Pastrana-Uribe.

CAPÍTULO 4. DESECURITIZACIÓN DE LA SEGURIDAD EN COLOMBIA: NUEVOS ENFOQUES DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA (2010-2018)

Para el Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia, con la llegada de Santos Calderón a la Casa de Nariño, el tema de la seguridad toma un nuevo giro interpretativo en la agenda pública (Vargas, 2011, 14). Este cambio se puede leer desde dos vertientes. La primera, la estrategia ejecutada por ese gobierno recogió logros alcanzados en los gobiernos Pastrana Arango (1998-2002) y Uribe Vélez (2002-2010), tales como el fortalecimiento de las Fuerzas Militares, el proceso de paz, la lucha frontal contra las guerrillas, el narcotráfico y el terrorismo (Figura 13), lo cual le permitió avanzar hacia otros temas pendientes en el desarrollo de las ciudades y las regiones; la segunda, durante el gobierno Santos se efectuaron acciones encauzadas mediante la vía política, para el tratamiento de los problemas de seguridad, lo cual se interpreta como un proceso de desecuritización de la misma (Manchola y Tiusabá, 2018, 58-59; Pabón, 2015, 70; Pastrana y Vera, 2017, 55-66).

Ahora bien, en relación con el rastreo de procesos trazado en cuanto apuesta metodológica, se analizó cómo las ideas tienen inicio en las legislaturas Pastrana y Uribe, y se amplían y consolidan en su significado en el gobierno de Santos Calderón. Por consiguiente, el presidente Santos amplió la concepción de la seguridad democrática sobre la cual el presidente Uribe Vélez sustentó la 'seguridad territorial', y es presentado «como 'seguridad integral' por el gobierno de Juan Manuel Santos y ahora en el gobierno de Iván Duque asume el concepto de 'seguridad multidimensional'» (entrevistado 4). Con el gobierno Santos ocurre un desplazamiento hacia objetos de referencia de la seguridad más amplios y plurales.

El gobierno de Santos definió su propia estrategia de seguridad y defensa, en la cual se está experimentando un período de transición, que implica un relanzamiento de la política de consolidación de la seguridad democrática, de una parte, y de otra, una política de seguridad ciudadana de tipo nacional –que sirva de marco para las políticas regionales y locales–, caracterizadas por su integralidad (incluyendo lo policial, lo judicial, lo social) (Vargas, 2011, 15).

Esta ampliación de la seguridad hacia una visión de integralidad más plural introdujo nuevos aspectos y visiones para la seguridad y la defensa nacional, tales como un

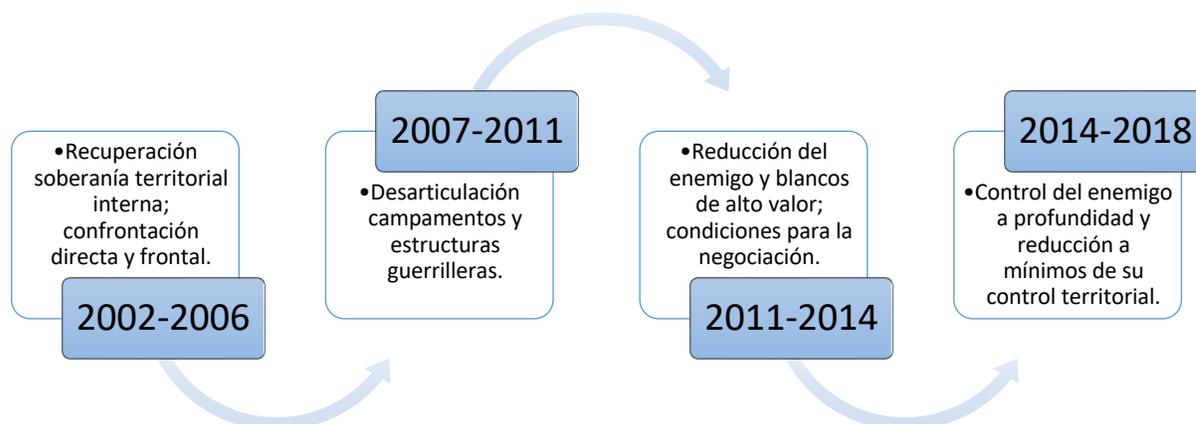
desescalamiento de la militarización de la seguridad, la discusión de un nuevo enfoque para la lucha contra las drogas, y la transformación del sector seguridad-defensa, entre algunos otros que serán objeto de discusión en este apartado. Por consiguiente, en la legislatura Santos formuló la política integral de seguridad para la prosperidad, enmarcada bajo su Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un nuevo país* (2014-2018).

En ese sentido, según la respuesta del entrevistado 2, desde el gobierno del presidente Pastrana hasta el del presidente Uribe se observa una trazabilidad en los logros alcanzados permitiendo pasar de la recuperación del control territorial hacia un enfoque basado en el desarrollo territorial, a partir de la consolidación de la institucionalidad estatal y del establecimiento de infraestructura y de bienes públicos democráticos.

(...) la respuesta del Estado colombiano y sus Fuerzas Militares para resumir, es un proceso secuencial. La finalización del presidente Pastrana fue terminar con la Zona de Distensión y darle mayor vecindad al país especialmente en la relación bilateral con los Estados Unidos y preparar el Plan Colombia. Corresponde al presidente Uribe recuperar el territorio nacional, en su primera parte. En su segunda parte, consolidar esos esfuerzos y luego el presidente Santos, en intentar darle prolongación a esa política de seguridad democrática, independientemente del esfuerzo que se esté haciendo (...). Es legítimo para un gobierno nacional utilizar las negociaciones como un mecanismo o alternativa para cerrar un conflicto. Y eso digamos fue lo que sucedió, independientemente de las fortalezas, las debilidades, las amenazas y las oportunidades que se den alrededor de este proceso de negociación. En este sentido se debe hablar de la respuesta del Estado colombiano y sus Fuerzas Militares, con el apoyo y la Policía Nacional, en el diseño para implementar un proceso exitoso de cuatro fases. La primera, habló de 2002 al 2006, recuperando el control territorial. La segunda, de 2007 al 2011, y es un esfuerzo hacia las organizaciones en sus campamentos para desarticular cada una de ellas. La tercera, de 2011 al 2014 fue un esfuerzo en profundidad, la retaguardia y las escrituras con blancos de alto valor y estimular la negociación. Y la cuarta fase, se refería a ocupar las áreas de influencia del enemigo con profundidad y crear condiciones para el control estatal (entrevistado 2).

Figura 13

Fases consolidación estatal



Fuente: elaboración propia, a partir entrevistado 2.

Por tanto, este capítulo tiene el propósito de rastrear y analizar las continuidades ocurridas desde los presidentes Pastrana y Uribe, así como también reconocer los principales cambios sucedidos y las nuevas ideas introducidas en las legislaturas del presidente Juan Manuel Santos, en relación con la construcción de la seguridad desde una mirada de la desecuritización.

1. SEGURIDAD INTEGRAL: CONCEPTO Y ELEMENTO CENTRAL DE LA SEGURIDAD, LEGISLATURA JUAN MANUEL SANTOS (2010-2014)

Como el sucesor de la política de defensa y seguridad democrática (PDS), Juan Manuel Santos ejerció dos cuatrienios presidenciales comprendidos entre (2010-2018). Este inició su legislatura con la implementación de su PND *Prosperidad para todos* 2010-2014, en el cual se planteó un tipo de transición hacia otras dimensiones o vectores de la seguridad con sus respectivas acciones o performatividad. Se observa un tránsito desde la PDS hacia la «política integral de seguridad y defensa para la prosperidad» (PISDP), la cual tuvo un enfoque diferencial territorial (Figura 14) «teniendo en cuenta las características específicas de cada zona a intervenir» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2011, 9).

Durante la primera administración del presidente Juan Manuel Santos, en esa política de defensa y seguridad para la prosperidad se comienza a utilizar un concepto interesante, al menos para aquel momento que era el de la «seguridad integral», se refería ya no a la seguridad democrática, sino a la seguridad integral, entendiendo la seguridad, no solamente desde un punto de vista militar o policial, sino también desde una concepción de propiciar condiciones de seguridad, a partir de otras capacidades de poder del Estado, como por ejemplo la economía y la educación, etcétera (entrevistado 3).

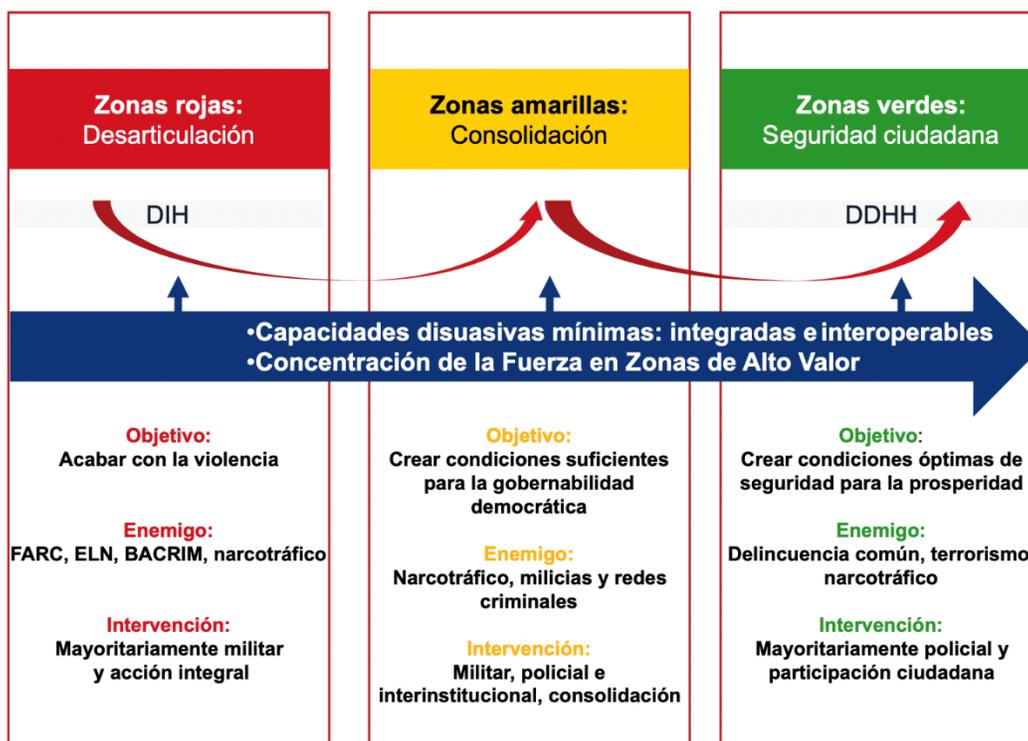
Por tanto, para la PISDP el reto fue el de consolidar la paz. Su narrativa se aparta del discurso antinarcoóticos iniciado en anteriores gobiernos o del discurso antiterrorista de la PDS, con lo cual se efectuó el inicio de un proceso de desecuritización. Desde la introducción de esta PISDP, se presenta en sus primeras líneas esta idea, «el reto es consolidar la paz en un ambiente de prosperidad para todos los ciudadanos y la seguridad alcanza un rol protagónico en el camino hacia esta» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2011, 11).

Para alcanzar esta finalidad, la política estableció seis objetivos estratégicos desde los cuales se apuntó a neutralizar las amenazas provenientes de cuatro principales factores, mediante la implementación de políticas con énfasis en la seguridad ciudadana y otras con mayor acento hacia el desarrollo económico. En particular, el objetivo nacional en su primer cuatrienio fue: «Alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2011).

En el gobierno Santos se divide el país por colores, «zonas rojas, amarillas y verdes», y cada una de las zonas tiene unos enemigos, unas amenazas y unas gestiones que se deben hacer. Las «zonas rojas» eran donde todavía la política de seguridad democrática tenía que consolidarse, es decir, aquellas zonas donde todavía no estaban resueltos todos los problemas del Estado de derecho de presencia institucional, el objetivo era acabar con la violencia y básicamente el enemigo ahí eran: las Farc, el Eln, las Bacrim y el narcotráfico.

Figura 14

Enfoque diferencial territorial PISDP



Fuente. Presidencia de la República y Ministerio de Defensa (2011, 27).

En esta nueva visión del Estado y de su política de seguridad y defensa ocurre, en primer lugar, el reconocimiento del conflicto armado y la ampliación del reconocimiento de la violencia más allá de las Farc (Vargas, 2011, 11). Así también lo señala uno de los analistas consultados.

Es muy llamativo que durante el gobierno Santos, la política de seguridad y defensa no solamente contempla las amenazas tradicionales de terrorismo, narcotráfico, insurgencias, sino que también se comienza a hablar de crimen organizado nacional y transnacional y, particularmente, de las implicaciones que tienen las actividades del crimen organizado en las ciudades; por primera vez, se comienza a hablar de seguridad y convivencia ciudadana durante el gobierno Santos (entrevistado 4).

De este modo, con Santos ocurre un desplazamiento hacia objetos de referencia de la seguridad más amplios y plurales (Figura 15). Es por ello por lo cual el gobierno asume el tema de la seguridad y convivencia ciudadana de manera independiente de las políticas de seguridad nacional, en el sentido de crear una institución exclusivamente dedicada a ello⁵³. Así lo expresa Vargas (2011), el cual en su análisis observa como en la construcción de la seguridad Santos aprovecha las estructuras de oportunidad ejecutadas por Uribe, y por tanto da continuidad a algunos elementos de la seguridad democrática como una versión actualizada, además introduce nuevos elementos para otorgar un enfoque más integral y plural a la seguridad. Según Vargas sobre el inicio de la primera legislatura de Santos, señala:

El gobierno de Santos está definiendo su propia estrategia de seguridad y defensa, en la cual se está experimentando un período de transición, que implica un relanzamiento de la política de consolidación de la seguridad democrática, de una parte, y de otra, una política de seguridad ciudadana de tipo nacional –que sirva de marco para las políticas regionales y locales–, que se caracterice por su integralidad (incluyendo lo policial, lo judicial, lo social) (Vargas, 2011, 15).

⁵³ El proyecto de ley en el cual se dan pautas para crear este nuevo ministerio fue presentado por el representante liberal Augusto Posada Sánchez (2013).

Figura 15

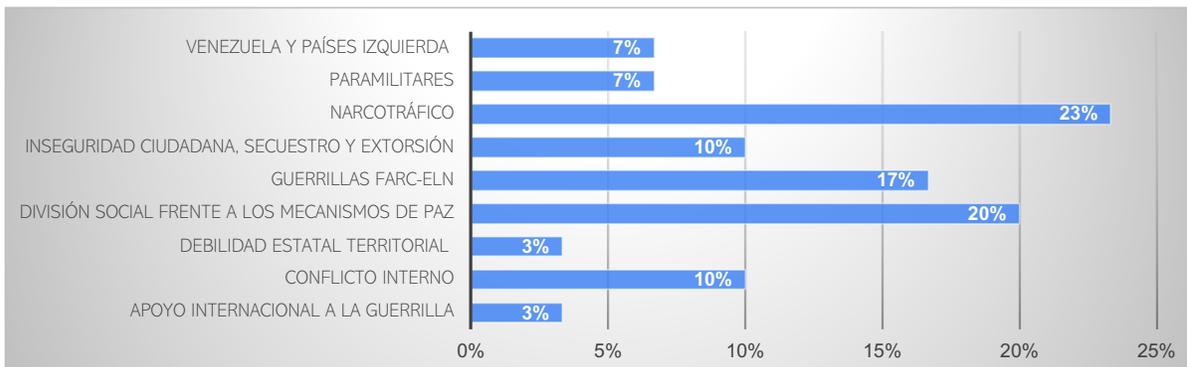
Objetivos y estrategias sectoriales PISDP 2010-2014



Fuente. Presidencia de la República y Ministerio de Defensa (2011, 32).

En ese orden de ideas, este gobierno desde su PND 2010-2014 *Prosperidad para todos* «reconoce que la seguridad y la convivencia ciudadana constituyen uno de los pilares fundamentales de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad democrática» (DNP, s.f.). Desde su gobierno se propone una política nacional de seguridad y convivencia ciudadana, la cual fue diseñada desde un accionar interinstitucional de los ministerios de Defensa, Interior y Justicia; la Policía Nacional y el DNP, así como con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Indepaz.

Por otro lado, la ampliación de la seguridad hacia el factor ciudadano emergió de forma significativa por causa de los diversos problemas en los índices de criminalidad urbanos, «acerca de la cual la seguridad democrática no tuvo estrategias definidas en la medida en que sus prioridades estaban centralizadas, casi totalmente, en la lucha contra las Farc» (Vargas, 2011, 18). Por eso entre las amenazas identificadas en la PISPD estaban: Farc y Eln, bandas criminales (Bacrim), milicias y redes criminales, y delincuencia común y crimen organizado (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2011, 19) (Figura 16).

Figura 16*Amenazas a la seguridad, legislatura Santos*

Fuente: elaboración propia, a partir resultados encuesta a expertos, pregunta 2 (Anexo 1).

Esto se corrobora al realizar la pregunta 2, de la sección 2, de la encuesta al grupo de expertos consultados ¿Cuál fue o cuáles fueron las amenazas más relevantes que identificó el presidente Santos hacia la seguridad y la defensa? Las amenazas identificadas por el grupo de expertos fueron de carácter múltiple (Figura 16). Para el 23 por ciento de los encuestados la principal amenaza a la seguridad reconocida contra el Estado fue el narcotráfico, seguido de la división social por causa del proceso de paz, con un 20 por ciento, y de las guerrillas con un 17 por ciento. Sin embargo, se incluyen otras actividades criminales tales como inseguridad, secuestro y extorsión (10 por ciento) y conflicto interno (10 por ciento). Según uno de los analistas consultados:

Lo que hace Juan Manuel Santos es darle otra connotación a la seguridad, lo que se va a llamar en su gobierno «la seguridad integral para la prosperidad» (...). (Santos) ahora comenzaba a tomar un tinte mucho más relacionado particularmente con el desarrollo. Por ejemplo: ampliación de la educación, cobertura de educación; establecer condiciones de salubridad mínima de ciertas regiones del país; y garantizar la provisión de alimentos para la infancia, etcétera (entrevistado 4).

De esta manera, la seguridad integral busca ampliarse hacia dos enfoques principales. Primero, sostener la consolidación territorial y los logros alcanzados por la PDSO concentrada principalmente hacia las zonas rojas y amarilla; y segundo, avanzar hacia el nuevo escenario propiciado por las condiciones de seguridad y por la PDSO; es decir, atender la seguridad y la convivencia ciudadana concentradas hacia las zonas verdes. En la PISDP quedó consignado así:

Esto significa para el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el conglomerado de instituciones adscritas al sector, un reto muy grande, dado que de las estrategias que se implementen en el futuro inmediato, no solo depende la irreversibilidad de los logros alcanzados, sino la superación definitiva de la violencia y la consolidación del camino hacia la prosperidad. (...) Esto significa que aún existen zonas rojas donde las estrategias de control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley, implementadas en el marco de la política de seguridad democrática, son necesarias para acabar con la violencia. Asimismo, también se reconoce que en otras zonas (amarillas), o bien recuperadas de la violencia, o bien carentes de adecuada presencia estatal, las estrategias deben converger en el propósito estatal de la consolidación de la seguridad (...). La PISDP también se ocupa de la seguridad y la convivencia ciudadana. El escenario generado por la nueva situación de seguridad hace que el sector tenga que adaptarse ágilmente a los requerimientos de la ciudadanía para el goce de sus derechos y libertades. Por esa razón, la Policía Nacional en esta política ha incluido un grupo de estrategias que buscan atacar los fenómenos más críticos de seguridad ciudadana, así como impulsar la convivencia, enfocados en mejorar el nivel de vida de los colombianos (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2011, 25-26).

Para llegar a cumplir el primer enfoque, el ejecutivo adopta el Plan Espada de Honor, desde el cual se establecieron las Fuerzas de Tarea Conjuntas y Coordinadas y se integraron las unidades de las Fuerzas Militares con componentes de policía judicial, con el propósito de operar de forma focalizada en las zonas donde la guerrilla había establecido su retaguardia.

Por otra parte, para alcanzar el segundo enfoque, se establece el Plan Corazón Verde. Desde este plan se abarcó la dimensión policial de la seguridad, la cual incluyó una serie de líneas de acción dirigidas a enfrentar los retos de la seguridad ciudadana, y otros desafíos, tales como el narcotráfico, el terrorismo, las Bacrim y los delitos de alto impacto –hurto, secuestro y extorsión, entre otros– (Mindefensa, s.f., 18). Estos planes afianzaron los resultados de los gobiernos anteriores y trajeron consigo otros resultados enlistados a continuación.

- Entre agosto de 2010 y diciembre de 2014, se logró la neutralización de 55 cabecillas de las Farc, 9 del Eln y 46 de las Bacrim.
- A diciembre de 2014, el 89 por ciento de los municipios colombianos no se vio afectado por actividades terroristas perpetradas por las Farc y el Eln y en el 86 no hubo presencia de las Bacrim (Mindefensa, s.f., 18-19).

Ya en su segundo mandato, en materia de seguridad y convivencia, el presidente Santos presentó dos directrices: el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana. El PND *Todos por un nuevo país*, en el capítulo VIII

«Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz», se plantea la disminución que han tenido algunos indicadores de seguridad como homicidios y violencia intrafamiliar, sin embargo, advierte, que otros delitos de alto impacto como los que afectan al patrimonio y la integridad personal –hurto, extorsión, lesiones personales y violencia sexual– continúan siendo un problema por solucionar (Sanguino, 2016, 93). En síntesis, según lo descrito por los entrevistados 3 y 4.

En estos planes de desarrollo se evidencia cómo se toma con gran relevancia a los territorios y los ciudadanos que los componen para propiciar esos lazos entre Fuerza Pública y población, fortalecer la democracia y legitimidad, las únicas diferencias se deben a que desde el primer mandato, la mitad se buscó esto bajo la confrontación solamente, y en el segundo mandato, se utilizó esta herramienta más la de una negociación en este caso con las Farc (entrevistado 3).

En ese primer gobierno del presidente Juan Manuel Santos, que va de 2010 al 2014, se establece un Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para todos*, y justamente a partir de este plan se desarrolla la política de defensa y seguridad para la prosperidad; si uno revisa la política de defensa y seguridad, (...) se entendía como una política de seguridad para la prosperidad. Dicho documento, es decir, el Gobierno nacional, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos. Esta establece que debido a la mejoría ostensible de las condiciones de seguridad del país, el enfoque de la seguridad comenzaba a tener un carácter más integral, lo cual significa que esa mejora seguía siendo un elemento fundamental de la política, en particular, la continuación de las capacidades de las Fuerzas Militares para combatir a los grupos al margen de la ley. La política, entonces, se enfocaba también en propiciar mejores condiciones en aquellos territorios que habían sido despejados en especial de la presencia asfixiante de la guerrilla (entrevistado 4).

De esta forma, a partir del nuevo escenario de seguridad y bajo las perspectivas futuras planteadas por los desafíos, retos y amenazas, surge un segundo proceso de transformación, el cual no solamente dependería de la ampliación de las capacidades defensivas y ofensivas, como ocurrió en los cambios iniciales emprendidos por Pastrana y Uribe, sino que daría inicio a un segundo momento de modernización del sector defensa, el cual integraría aún más las diferentes entidades relacionadas con la seguridad, se apoyaría más en la planeación y alineación estratégica, y se proyectaría hacia la interoperabilidad con otros ejércitos del ámbito internacional, lo cual será descrito a continuación.

2. FORTALECIMIENTO Y TRANSFORMACIÓN SECTORES SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA ERA SANTOS

Juan Manuel Santos Calderón llega a la presidencia en 2010, luego de haber sido ministro de Defensa durante tres años (19 de julio de 2006 al 23 de mayo de 2009), durante

el segundo gobierno del presidente Uribe. El hecho de haber trabajado en una de las carteras que tuvo más protagonismo durante la legislatura del Álvaro Uribe favoreció la continuidad de la estrategia de seguridad democrática que había sido establecida en los dos períodos presidenciales anteriores, y

Como en ese momento ya las condiciones de seguridad habían mejorado ostensiblemente (...) llega, no solamente prometiendo la continuidad de la política de seguridad democrática, sino que inclusive busca intensificar las líneas de acción que habían sido llevadas a cabo con anterioridad, tratando de terminar de modernizar las Fuerzas Militares (entrevistado 3).

Bajo la legislatura del presidente Santos, luego del primer momento de transformación de las Fuerzas Militares, llevado a cabo desde el gobierno Pastrana, y completado por el presidente Uribe, se desarrolla un segundo momento de transformación. El primer momento de la reforma, se enfocaría en el escenario de la Fuerza Pública, la cual apuntó al equilibrio estratégico y a contrarrestar el ataque sistemático con poblaciones, los puestos de la Policía, la institucionalidad estatal y la infraestructura económica del país (Vicepresidencia de la República, 2008, 21-22).

La presencia estatal tuvo como enfoque no solamente implicar a las Fuerzas Militares, sino que abarcaría a todo el sector de seguridad y defensa. Por este motivo, según Motta (2020), el gobierno colombiano «solicitó en 2009 la asistencia del gobierno de los Estados Unidos para desarrollar herramientas al interior del Ministerio de Defensa que permitieran garantizar la sostenibilidad del progreso alcanzado en la contienda militar» (p. 3).

En consecuencia, en 2010, se establece en el país el Programa de Reforma para la Administración de Recursos de Defensa (Defense Resource Management Reform Program, DRMR, por su sigla en inglés), en el marco de la Iniciativa de Reforma de Instituciones de Defensa (Defense Institution Reform Initiative, DIRI, por su sigla en inglés), del Departamento de Defensa (Department of Defense, DOD, por su sigla en inglés) de los Estados Unidos.

Figura 3

Modelo estratégico planeación seguridad y defensa nacional



Fuente: Mindefensa (s.f., 31).

Según el Ministerio de Defensa (Mindefensa), este programa permitió avanzar en la implementación e institucionalización de tres procesos: (a) estimación de costos futuros, (b) articulación de la planeación estratégica con el presupuesto, y (c) mejoramiento de la planeación de la inversión (Mindefensa, 2019). Siguiendo a Motta (2020) «esta iniciativa permitiría, por primera vez en el sector defensa colombiano, iniciar un proceso de revisión institucional que, al ser promovido por un instituto internacional, otorgaría mayor credibilidad y respaldo a los cambios que debían introducirse en la organización» (2020, 3). Este proceso de transformación se estructuró a partir de la iniciativa «Transformación y futuro de la Fuerza Pública 2010-2030» (Mindefensa s.f.), la cual trazó una hoja de ruta (Figura 17) basada en tres pilares: (i) fortalecimiento del capital humano de la Fuerza Pública, (b) sostenibilidad y eficiencia del gasto, y (c) planeación por capacidades (Mindefensa, s.f., 12).

Esta transformación también implicó una ampliación de la concepción de las Fuerzas Militares, como actor en la seguridad nacional y la defensa estatal. Por tanto, en 2010 el Ministerio de Defensa Nacional:

Inició el proceso de modernización y transformación del sector defensa y seguridad, en conjunto con el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y cada una de las Fuerzas Militares (Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Colombiana), para cumplir con tres objetivos: (a) definir el futuro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional para responder a una nueva configuración de las amenazas sobre la base de los logros consolidados en materia de seguridad y defensa; (b) armonizar las necesidades actuales y futuras en seguridad y defensa con los recursos presupuestales disponibles; y (c) establecer un sistema de planeación conjunta y coordinada más eficiente (Mindefensa, 2019, 11).

Como da cuenta el entrevistado 4, durante las dos administraciones del presidente Santos:

Y a partir de la dirección y el liderazgo de Juan Carlos Pinzón, y con los Comités de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I), el Plan de Guerra Espada y Honor I, II, III y IV, no solamente fueron importantes, sino que además marcarán, en mi opinión, una tendencia en la cual se ha reconocido por parte de las Fuerzas Militares la necesidad de la constante transformación innovación y modernización. (...) lo que si es cierto es que a partir de los CRE-I, se incorporaban en unas reuniones muy largas y agotadoras, pero muy importantes, multidisciplinarias, de militares de distintos rangos y distintos conocimientos, también con civiles en la constitución y construcción de los planes de guerra. A partir de ese momento se comienza a reconocer la necesidad del planeamiento estratégico, continuo y particularmente de la transformación y modernización de las Fuerzas Militares hacia las condiciones que les permiten la garantía de la misión, no en dos, tres o cuatro años, sino en cinco, diez o quince; (...) en el Estado colombiano son las únicas instituciones que tienen visiones de planeamiento estratégico al 2040-2042 sobre el Ejército nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea colombiana (entrevistado 4).

Así, en 2011, al «interior del Ministerio de Defensa surgió la necesidad de replantear la estrategia con la cual se pudiera combatir a estos grupos al margen de la ley y nació el Comité de Revisión Estratégica e Innovación, llamado CRE-I» (Rojas Guevara, 2017, 112). A partir de este modelo, se hicieron no solamente ejercicios de planeación estratégica, sino que también se realizaron ejercicios prospectivos. A continuación, se brinda un breve resumen de algunos de estos (Tabla 12).

Tabla 12

Procesos de planeación estratégica Fuerzas Militares

Evento	Objetivos
CRE-I 2011 (Comité de Revisión Estratégica e Innovación)	Permitió desarrollar y diseñar la Campaña Espada de Honor, el CRE-I partió de la base de estudiar la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad, el plan de guerra del Comando General de las Fuerzas Militares, los planes de campaña de cada una de las Fuerzas y el plan estratégico de la Policía Nacional, y tomó como referencia

	el plan estratégico implementado por la Organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Afganistán.
CETI 2012 (Comité Estratégico de Transformación e Innovación)	Fue un proceso derivado de la necesidad de revisar la situación actual de todos los componentes funcionales del Ejército, entendiendo la institución como un sistema con subsistemas, para definir las estrategias que permitieran superar las debilidades y potenciar las fortalezas, promoviendo el planeamiento a corto, mediano y largo plazos para incrementar las capacidades definidas y alcanzar los objetivos de la Fuerza.
Cedef 2013 (Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro)	El propósito fue diseñar la hoja de ruta de la evolución y desarrollo del Ejército hacia una fuerza terrestre visible, decisiva, letal, integrada, adaptativa y flexible, capaz de cumplir con múltiples misiones y en respuesta a cualquier tipo de amenaza o reto. Mediante cambios estructurales en la organización, la tecnología, la gestión del personal, el liderazgo y la doctrina, se están creando las capacidades del Ejército, que constituirán el núcleo del poder de combate de la Fuerza y se desarrollarán mediante proyectos y requerimientos formulados en el marco del Cedef.
Minerva 2015 (Mejoramiento del Subsistema de Educación y Doctrina del Ejército)	Fue el plan estratégico del Ejército para fortalecer la educación y doctrina, y marcó los lineamientos del desarrollo institucional a través del robustecimiento de los subsistemas de educación, doctrina, lecciones aprendidas, instrucción y entrenamiento, así como ciencia y tecnología. De esta manera, se está dotando al Ejército de las herramientas necesarias para enfrentar los retos y amenazas que propone el futuro.

Fuente: elaboración propia, a partir de Rojas Guevara (2017, 112-114).

El proceso de transformación del sector defensa emprendido en la primer legislatura de Juan Manuel Santos planteó también la necesidad de empezar una nueva etapa en la transformación de sus Fuerzas Militares. Este proceso a su vez fue impulsado por el cambio en las amenazas que experimentaba la seguridad nacional, a las nuevas dinámicas en las áreas operacionales, los procesos emergentes de la necesidad de interactuar con otros ejércitos del mundo, los requerimientos de garantizar el conocimiento y fortalecer la conducción de operaciones al DIH y a los derechos humanos, y la necesidad de estandarizar y actualizar los elementos de las ciencias militares (González y Betancourt, 2016, 78, Rojas Guevara, 2017, 95-119).

Por otra parte, la seguridad nacional fue definida de forma más amplia al involucrar los diálogos de paz señalando que:

El proceso de terminación del conflicto y la transición del conflicto a la paz, requiere de la participación activa de las Fuerzas Armadas como actor principal en la articulación de acciones o procesos inter-institucionales, así como en la contención y desarticulación de cualquier amenaza a la seguridad nacional (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2011).

Por ello, desde el surgimiento de la PISDP en 2010, el Ejecutivo en cabeza del Ministerio de Defensa propuso tres acciones centrales para la evolución del sector defensa, dentro de las

cuáles se propone la transformación de la Fuerza Pública hacia una Fuerza Multimisión y desde enfoques multidimensionales. Según González y Betancourt (2016):

Entre las acciones más notorias que proyecta el Ejército Nacional de Colombia a la atención de las amenazas no antrópicas, por ejemplo, se destaca en el marco del Plan Campaña Espada de Honor III-Plan de Guerra, emitido desde el Comando General de las Fuerzas Militares que contiene dos esfuerzos primordiales: (a) la ejecución sostenida de las operaciones militares; y (b) el esfuerzo no armado, el programa soldados guardabosques en el departamento del Tolima (p. 76).

Esta proyección del Ejército del futuro amparado en los roles multimisión enfatizan la contribución potencial de la tropa al logro de la seguridad humana y al desarrollo nacional. Según el Ministerio de la Defensa Nacional esto:

Impulsa el diseño de un conjunto de estrategias que apuntan a un balance entre seguridad interna y disuasión externa, que permita no solo hacer sostenible el esfuerzo de la última década, sino blindar a la nación frente a la feroz dinámica del crimen transnacional. Esto incluye el planteamiento de una estructura de fuerza polivalente e interoperable (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2011, 25).

Finalmente, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, si bien el incremento en el gasto militar, el aumento del pie de fuerza y la ampliación de las capacidades defensivas-disuasivas no tuvieron el mismo crecimiento o incremento que en los gobiernos anteriores, en sus legislaturas se dio una ligera continuidad a fortalecer estas capacidades, como queda evidenciado en las siguientes cifras (tablas 13 y 14).

Tabla 13

Fortalecimiento fuerzas Aérea y Naval (2010-2014)

Tipo de equipo	Número
Aviones pesados C-40	2
Aviones medianos C-295	2
Drones	3
Black-Hawk S70i (última generación)	5
Vehículos LAV III 8x8	24
Hovercraft (combate fluvial)	8
Lanchas patrulleras LPR	6

Fuente: elaboración propia, a partir de Ministerio de Defensa (2013, 66-67).

Tabla 14*Incremento gasto militar e incorporación de efectivos (2002-2016)*

Año	2002	2010	2016
Efectivos	262 600	441 828	481 100
Millones USD\$	5 379	8 486	9 930

Fuente: elaboración propia, a partir de Banco Mundial (2018).

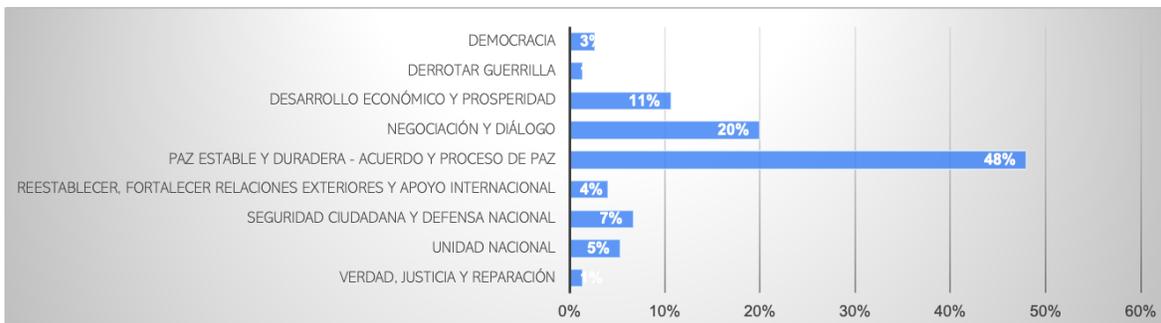
3. DEL PLAN COLOMBIA AL PLAN PAZ COLOMBIA

Desde el primer gobierno Santos se establece la necesidad en la PISDP alcanzar la paz como el elemento central de la seguridad. Para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional es uno de los objetivos primordiales del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2011). De lo anterior, se puede afirmar que el desarrollo y la prosperidad van a ubicarse como una primera prioridad en las políticas de Santos, en contraste con los objetivos priorizados por Uribe en razón del contexto de seguridad que rodeaba al Estado. Se fundamenta en «propiciar condiciones de seguridad para las locomotoras de la Presidencia de la República y Ministerio de Defensa (2011). No así, es importante comprender que sin el avance en materia de seguridad territorial alcanzado por el presidente Uribe hubiera sido imposible avanzar en los aspectos de desarrollo a los que apuntó el gobierno Santos (Figura 18).

Al formular la pregunta 3 de la encuesta ¿Cuáles fueron las principales palabras o ideas que usó en su discurso o terminología el gobierno del presidente Santos para explicar su política de seguridad y defensa?, el grupo de especialistas respondió lo de la siguiente manera. De forma amplia con un 48 por ciento, afirmaron que la principal idea planteada por Santos fue la «paz estable y duradera» seguido en un segundo lugar la «negociación y/o diálogo» con un 20 por ciento. Es decir, casi el 70 por ciento relacionó estas ideas con el proceso de paz.

Figura 18

Ideas seguridad y defensa, legislatura Santos



Fuente: elaboración propia, a partir resultados encuesta a expertos, pregunta 3 (Anexo 1).

Este apoyo sostenido brindado por los Estados Unidos a Colombia, sumados a los esfuerzos de la comunidad internacional propició un escenario para desarrollar las negociaciones de paz con la guerrilla de las Farc-Ep. Los diálogos entre el gobierno y la guerrilla de las Farc-Ep tuvieron inicio en septiembre de 2012 y terminaron el 24 de agosto de 2016, en La Habana. El 26 de agosto del mismo año, en Cartagena tuvo lugar la firma de este acuerdo, evento al que asistieron varios mandatarios de América Latina. Pese a la no asistencia del mandatario norteamericano, Barack Obama señaló en un comunicado la finalización del Plan Colombia y el inicio del Plan Paz Colombia.

Aunque marcamos el final de una era de guerra, reconocemos que el trabajo para lograr una paz justa y duradera solo está por comenzar. Así como los Estados Unidos ha sido socio de Colombia en tiempo de guerra, vamos a ser socio de Colombia en la implementación de la paz. Es con este ánimo que estuve al lado del presidente Santos a principios de este año (2016) anunciando un nuevo capítulo en nuestra relación, Paz Colombia, que proporcionará un marco para reforzar los avances en seguridad, reintegración de los excombatientes a la sociedad, ampliación de las oportunidades y el Estado de derecho (Embajada de Estados Unidos en Colombia, agosto 25 de 2016).

El Plan Colombia abarcó desde su inicio hasta su culminación a los tres presidentes analizados en este trabajo. Desde 2000 cuando fue aprobado hasta 2015 cuando terminó. Este programa de cooperación se ejecutó desde diez estrategias⁵⁴ enfocadas hacia una iniciativa antidroga de Estados Unidos direccionada desde tres líneas estratégicas

⁵⁴ Las diez estrategias fueron: (1) económica, (2) fiscal y financiera, (3) paz, (4) defensa nacional, (5) juricial y de derechos humanos, (6) antinarcoóticos, (7) desarrollo alternativo, (8) participación social, (9) desarrollo humano, y (10) orientación internacional (veáse Aristizábal, 2006).

(a). Fortalecer las capacidades operacionales de la Fuerza Pública contra la cadena de producción del narcotráfico y la lucha contra los grupos armados al margen de la ley (GAML); (b) apalancar una estrategia de protección y asistencia social que permitiera fortalecer las condiciones económicas y sociales de los colombianos; y (c) coadyuvar a los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) junto con las reformas judiciales que estaban en curso en Colombia (DNP, 2006, 10).

Este programa implicó en su totalidad el 7 por ciento de los recursos destinados por la nación colombiana para el sector de seguridad y defensa. En total, según el informe del Ministerio de Defensa “Plan Colombia: una alianza exitosa», los Estados Unidos de América «destinaron 9600 millones de dólares al Plan Colombia durante estos quince años. En el mismo periodo, Colombia ha destinado más de 131.000 millones de dólares para financiar el funcionamiento y realizar las inversiones del sector defensa» (Mindefensa, 2016, 7). Este plan comprendió tres fases (Figura 19).

Figura 19

Etapas Plan Colombia



Fuente: elaboración propia, a partir de DNP (2016).

En relación con los logros alcanzados por este programa de cooperación, según el informe señalado «es indiscutible el éxito de este modelo de cooperación a través del cual los colombianos lograron recuperar condiciones de seguridad estables que abrieron el camino de la prosperidad económica y el desarrollo social» (p. 24). La recuperación del territorio y la seguridad, la transformación de sus Fuerzas Militares, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el incremento de la presencia del Estado a lo largo del territorio nacional promovieron las capacidades estatales para avanzar hacia la terminación del conflicto y transitar hacia una paz estable y duradera (Mindefensa, 2016, 40).

4. SEGURIDAD HUMANA INTEGRAL Y ACUERDO DE PAZ: ENFOQUE CENTRAL DE LA SEGURIDAD, LEGISLATURA JUAN MANUEL SANTOS (2014-2018)

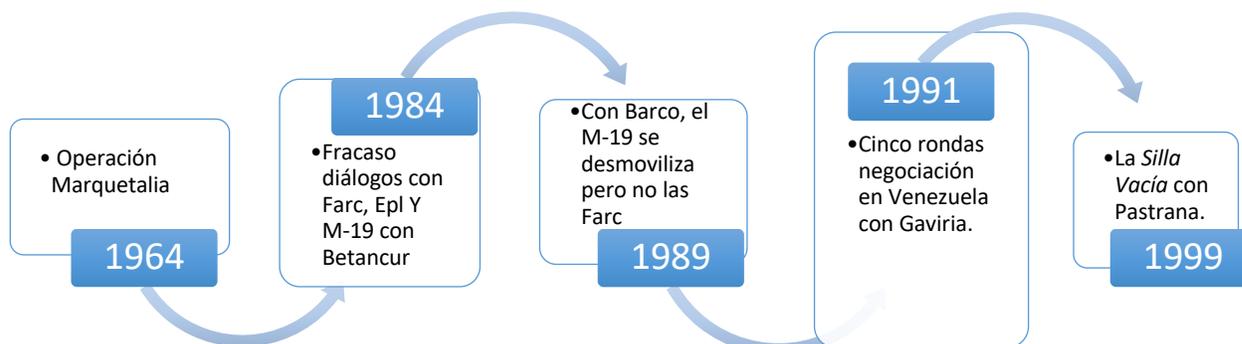
Desde el gobierno del presidente Belisario Betancourt (Figura 20), diversos gobiernos se han esforzado por alcanzar una salida negociada por la vía política con la guerrilla (Leguizamo, 2002). Bajo el espectro del extenso conflicto armado que ha acompañado la historia de la nación, «Colombia es uno de los países del mundo con más procesos de paz desarrollados» (Mora, 2021, 17). En las legislaturas analizadas se observa como estos gobiernos al igual que el de sus precedentes apuntaron por alcanzar la paz como parte de sus responsabilidades constitucionales. No así, a diferencia de otros procesos de negociación y pacificación ejecutados por los anteriores presidentes, el proceso de paz implementado con el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón tuvo un contexto diferente, lo cual para diversos analistas marcó una diferencia en los logros alcanzados por este.

En consecuencia, desde la legislatura de Santos se inicia por quinta vez una ronda de diálogos para abordar una salida al conflicto desde una vía política con las Farc-Ep (Figura 20). Por ello, luego del fracaso en el Caguán en 2002 con el gobierno Pastrana, se inicia la etapa exploratoria con esta guerrilla el 23 de febrero 2012 y posterior instalación de la mesa de negociaciones en La Habana. Frente a lo anterior, el propio presidente Santos señaló:

Porque los colombianos teníamos la experiencia de cinco intentos anteriores donde habíamos fracasado, entre otras cosas porque las Farc nunca había llegado con la verdadera intención de negociar, sino con la intención de utilizar las negociaciones para adquirir más espacio político, para adquirir más poder militar (Presidencia de la República, 2016).

Figura 20

Antecedentes diálogos con guerrilla Farc-Ep



Fuente: elaboración propia, a partir de *Colprensa* (24 de agosto de 2016).

Durante los primeros años de la legislatura del presidente Santos, particularmente había una mejora sustancial de las condiciones de seguridad en el país como consecuencia de la PDS y su consolidación. Al evaluar este elemento desde las cifras estadísticas operativas de las Fuerzas Militares durante las dos legislaturas del presidente Uribe y la primera del presidente Santos, se observaron resultados expresados en el Capítulo 3. Sin embargo, «había que dar un paso hacia adelante y principalmente pensar en un fin del conflicto a través de una negociación política» (entrevistado 4).

Para el presidente Santos fue consolidar el esfuerzo en su primer período y luego enfocar ese esfuerzo hacia plantear una alternativa de solución al conflicto en una mesa de negociaciones, y eso se da por los resultados y los esfuerzos de los gobiernos anteriores, el periodo del presidente Uribe, el esfuerzo del presidente Pastrana, que pienso fue consolidar ese diseño del Plan Colombia y proyectar la recuperación de capacidades de las Fuerzas Militares, para que pudieran atender la debilidad y el problema (entrevistado 2).

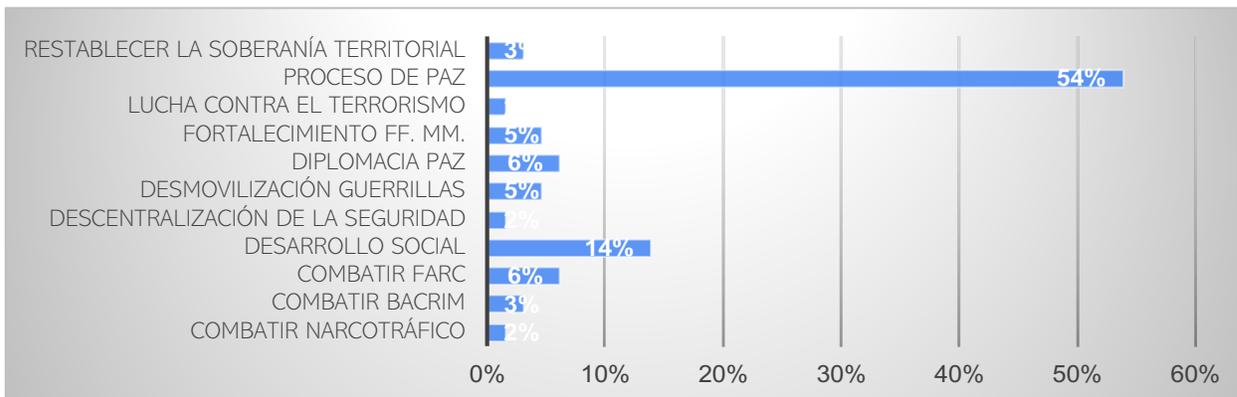
En ese sentido, el presidente Santos consideró que en ese momento las condiciones eran suficientes para entrar en una ronda de diálogos y convocar a la guerrilla a un proceso de negociación sería. En eso estuvo particularmente enfocado el discurso y los argumentos del gobierno, apuntando a buscar el apoyo nacional e internacional. Por tanto,

Es al final del primer período y durante el segundo período de la administración del presidente Juan Manuel Santos, en los cuales la política exterior, de una u otra manera se alinea a la política de seguridad y defensa, ¿por qué? Porque en ese momento el gobierno tuvo como único y principal propósito lograr el Acuerdo de Paz, y por eso hablamos de la diplomacia para la paz, todo el recurso diplomático del estado a escala internacional y todos los recursos de capacidades del poder del Estado hacia el interior estuvieron enfocados en lograr la firma del Acuerdo de Paz, que efectivamente se da en 2016, para que realmente se lograra consolidar un nuevo país. En Colombia ya el instrumento de represión militar no era suficiente contra las insurgencias, sino que debíamos entrar en una negociación política que pusiese fin al conflicto (entrevistado 4).

Al preguntarle a los expertos ¿Cuál considera fue el enfoque central de la política de seguridad y defensa en el gobierno del presidente Santos?, respondieron lo que se compila en la Figura 21. Se observa que los especialistas reconocen como primer factor «el proceso de paz», con un 54 por ciento. A diferencia del gobierno del presidente Uribe, cuando la sociedad en general concebía a la guerrilla de las Farc y del Eln como el principal factor hacia el cual debía enfocarse la seguridad nacional. Seguido de este primer factor, se observa el desarrollo social interno, con un 14 por ciento, y ya en un tercer lugar, con un 6 por ciento, la «diplomacia por la paz» y «combatir a las Farc».

Figura 21

Enfoque seguridad y defensa, legislatura Juan Manuel Santos



Fuente: elaboración propia, a partir resultados encuesta expertos, pregunta 1 (Anexo 1).

De esta forma, en Bogotá, el 24 de noviembre de 2016, luego de un plebiscito fracasado, se procedió a la firma del «Acuerdo para la terminación definitiva del conflicto entre la guerrilla de las Farc y el Gobierno Santos». Con la firma del Acuerdo de Paz, las condiciones de la seguridad presentan un cambio significativo tanto por la desaparición parcial de amenazas tradicionales –desmovilización de la guerrilla de las Farc-Ep–, como por la configuración de nuevos desafíos estatales. El Acuerdo de Paz en su documento final aborda la solución del conflicto apoyado en el desarrollo territorial. Bajo este enfoque, aún antes de haberse desarrollado las negociaciones y posterior acuerdo, en la primer legislatura de Santos se inicia un programa para la restitución de tierras, evidenciando con esto que el tratamiento del problema del conflicto armado trascendía las estrategias militares y demandaba una transformación en el acceso a la tierra.

En la introducción del Acuerdo de Paz se observa la necesidad de «la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial para beneficio de amplios sectores de la población hasta ahora víctima de la exclusión y la desesperanza» (...) «reconociendo los derechos de la sociedad a una seguridad humana integral con participación de las autoridades civiles» (Presidencia de la República y Cancillería, Acuerdo de Paz, 2016, 3). Para Farfán-Moreno desde el principio del Acuerdo de Paz «se hizo énfasis en el reconocimiento de los derechos de la sociedad a una seguridad humana integral, dejando entrever que el horizonte del acuerdo y de la paz es una seguridad amplia y no restringida a

la protección exclusiva del Estado: seguridad humana» (2022, 300). A continuación, se mencionan algunos aspectos identificables en el Acuerdo de Paz respecto a la seguridad humana.

Un primer aspecto identificable para la implementación de la seguridad humana integral desde lo expresado por el Acuerdo de Paz es su enfoque territorial o «paz territorial» (González Posso, 2015; Farfán-Moreno, 2022). Esta «propuesta de paz territorial da pistas para un diálogo más amplio que el de las zonas rojas y permite explorar esa campaña de planeación participativa y de ejecución compartida o autónoma que reclaman comunidades campesinas y étnicas» (González Posso, 2015, 10). A su vez, el primer punto del Acuerdo de Paz «reforma rural integral», desde el cual se plantea una transformación estructural del campo apuntó a cerrar «las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural». Así queda conceptualizado por la Dependencia de Seguridad Humana de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (2009), la cual señala que, desde un punto de vista operacional:

La seguridad humana tiene por objeto tratar situaciones complejas de inseguridad mediante medidas colaborativas, sostenibles y reactivas que estén (a) centradas en las personas, que sean (b) multisectoriales, (c) integrales, (d) específicas para cada contexto, y que estén (e) orientadas a la prevención (ONU, 2009, 8).

Por consiguiente, la reforma rural integral debe considerar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía» (Presidencia de la República y Cancillería, Acuerdo de Paz, 2016, 7). Como es señalado por el entrevistado 2 «la priorización y agrupación de más de 170 regiones en los programas de desarrollo con enfoque territorial» (PDET) son muestra del abordaje de un problema que fue tratado desde la vía militar principalmente pero que ahora transita hacia un tratamiento de estas problemáticas desde la seguridad humana.

Del anterior aspecto se desprende la relación expresada entre desarrollo y pobreza. Lo primero es analizar la erradicación de la pobreza como forma de desarrollo. Esta no debe ser vista solo desde el ingreso que puedan recibir las familias, sino que según el Acuerdo de Paz debe medirse desde el Índice de Pobreza Multidimensional propuesto por Oxford⁵⁵. Esta incluye variables de medición como la salud, la educación, el empleo, o el nivel de vida, todas estas relacionadas con los tipos de seguridad incluidos en la seguridad humana (ONU, 2009, 7).

⁵⁵ Para ampliar esta información véase Alkire y Santos (2010).

Finalmente, otro aspecto visible en el Acuerdo de Paz en relación con la seguridad humana es con el punto 4 «Solución al problema de las drogas ilícitas». En este sentido, el Acuerdo de Paz abarca el paradigma de la seguridad humana puesto que «hace hincapié en la relación existente entre amenazas y respuestas cuando se hace frente a estas inseguridades» (ONU, 2009, 9). Tradicionalmente, frente al problema los cultivos, producción y tráfico de drogas, algunos reclaman que su solución o tratamiento sea una mayor militarización y confrontación frente a los grupos criminales, un aumento a las penas que deben pagarse por estos delitos y la prohibición de uso y consumo (enfoque tradicional de la seguridad y de la política de drogas).

En consecuencia, las tendencias políticas más conservadoras en Colombia (Gómez y Tolosa, 2019) van en contravía a las propuestas para la legalización o la regulación de las drogas, siendo este uno de los aspectos que podría ser considerado desde un enfoque basado en los derechos humanos y de la salud, dos enfoques que forman parte de la seguridad humana. Para Pastrana y Vera, el presidente Santos defendió una revisión del enfoque tradicional, respaldando las siguientes orientaciones:

(a) centrar las políticas sobre drogas en los derechos humanos y no solo en combatir la oferta, (b) vincular las necesidades diferenciales de las mujeres, (c) asegurar la provisión de sustancias paliativas, (d) revisar la proporcionalidad de las penas y alternativas al encarcelamiento en diversos eslabones del problema, (e) integrar programas de desarrollo sustentable y alternativo, (f) garantizar la autonomía de los Estados para aplicar los tratados antidrogas, (g) buscar políticas innovadoras, (h) elevar la participación de las agencias de la ONU en el diseño, implementación y evaluación de las políticas antidrogas, y finalmente, (i) incluir medidas de reducción del daño, como terapias toxicológicas y mecanismos de administración segura de las dosis (Pastrana y Vera, 2019, 46).

Frente a esto, diversos observadores académicos (Cunial, 2013; Bedoya Jiménez, 2016; Ramírez, 2017) ven una transición desde la seguridad tradicional hacia la seguridad humana, debido al enfoque que asumió el presidente Santos hacia la política contra las drogas y también en lo observado en el punto 4 del Acuerdo de Paz. En 2014 durante un foro sobre la política antinarcóticos, el presidente habló a favor del uso terapéutico de la marihuana en Colombia y afirmó que la guerra mundial contra las drogas había fracasado. Frente a esto Pastrana Buelvas y Vera Piñeros (2017) señaló

Actualmente, parece darse una gradual pero aún limitada desecuritización en la era Santos, por la vía de la desfarquización de las relaciones con los vecinos y vía proceso de paz con las Farc en Cuba, aunque reforzando las operaciones militares y policiales internas contra los grupos armados ilegales y el narcotráfico.

Es un enfoque cuyos éxitos no le han impedido reconsiderar la eficiencia de la guerra internacional y doméstica contra las drogas y calificarla incluso como fracaso (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017, 172).

En síntesis, según Devia Garzón y Hernández Ospina (2017, 43-48), el Acuerdo de Paz expresa la seguridad humana desde cinco pilares: (a) Elevar el estatus económico en la población en condición de vulnerabilidad en lo referente a la política de desarrollo agrario, (b) garantizar las libertades personales dentro de la participación política después del fin del conflicto, (c) fijar bases para el Nuevo Programa de Sustitución de Cultivos y resolver el problema de los cultivos en los territorios con una política, (d) intervenir, tanto por parte del Estado como de actores no estatales, el mecanismo de justicia transicional, y (e) precisar el tratamiento que recibirán las víctimas en el desarrollo del proceso y el acceso que tendrán a los mecanismos de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

5. INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PAZ, ESTRATEGIA SEGURIDAD COOPERATIVA

La primera legislatura durante el gobierno del presidente Santos, la internacionalización de la paz, fue una estrategia definida desde la política exterior de Santos, la cual también puede ser observada como parte de su estrategia de seguridad. Según la PISDP:

El Gobierno nacional trabajará en el desarrollo de una estrategia de diplomacia para la seguridad, con la cual se busca aumentar al máximo la efectividad en la lucha contra el crimen transnacional y disminuir al mínimo la posibilidad de una crisis de seguridad regional (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa 2011, 26).

Esta implicó un proceso de decisión por parte de agentes concretos que tienen en mente objetivos e intereses específicos. Para Borda-Guzmán (2012) la internacionalización del conflicto –de la paz– se debe entender entonces como el proceso mediante el cual se toma «una decisión explícita y consciente: la decisión de implicar a actores internacionales en cualquier fase —de hostilidad o negociación— de un conflicto interno» (p. 11). Por tanto, la estrategia de internacionalización de la paz consistió en una decisión «explícita y consciente» del presidente Santos para involucrar a los Estados Unidos y a otros actores internacionales.

No obstante, la securitización de la agenda colombiana en su lucha contra el narcotráfico y contra los grupos insurgentes alzados en armas trajo una mirada de desconfianza de los Estados alrededor de Colombia. Para Pastrana y Castro, la securitización de la seguridad y la

defensa en Colombia entre los años de 1998 a 2010 no solamente fue al interior del Estado, sino que esta también se externalizó hacia los países de la subregión andina. Esto consistió «en la percepción negativa de los vecinos contra el combate frontal en Colombia y contra la presencia creciente de Estados Unidos» (Pastrana y Castro, 2018, 27). Estas percepciones tuvieron lugar bajo un contexto en el cual se produjo el ascenso de diversos gobiernos «de izquierda», para los cuales el Plan Colombia fue identificado como una «amenaza». Estas acciones, impulsaron al “Brasil a auto-protegerse en su frontera y a sospechar de la eventual incursión de una “potencia extra-regional» en su Amazonía» (Tickner, 2004, 24-25). Explícitamente, estas fueron «reacciones a la fuerte presencia de EE. UU⁵⁶ en la subregión andina, la cual empezó a fundirse con los patrones locales de interrelación en seguridad haciendo difíciles las dinámicas autónomas de cooperación entre vecinos» (Pastrana y Castro, 2018, 27).

Por otra parte, como fue señalado en el capítulo anterior, un efecto de la PDSD fue el replegamiento de las guerrillas hacia las zonas de frontera principalmente (Embajada de los Estados Unidos, 2016, 27), lo cual, generó una nueva dinámica del control territorial y del actuar criminal de los diversos grupos armados criminales organizados. En primer lugar, dio inicio a una nueva forma de asociación criminal apartada de las causas políticas que los enfrentó durante el siglo XX uniéndoles el negocio de las drogas y un enemigo común: el Estado. En segundo lugar, la compenetración de los grupos armados criminales con el negocio ilícito del tráfico de drogas, unidas al abandono histórico del Estado de las zonas periféricas o rurales del país, y el valor estratégico del Cauca por su salida al Océano Pacífico y del Norte de Santander por su conexión directa con el Golfo de Morrosquillo, las cuales son salidas directas de droga hacia Europa y Centroamérica. Frente a esto Ruiz comenta que:

La deficitaria desmovilización paramilitar y la emergencia de las Bandas Criminales – Bacrim como herederas del paramilitarismo terminan por conferir un factor de oxigenación para las guerrillas. Esto, porque al estar despolitizadas con respecto a la razón subversiva del antiguo paramilitarismo, optan por coaligarse con las Farc en todo lo que tiene que ver con siembra y procesamiento de cultivos, en la que convergen intereses comunes frente a un enemigo compartido que sería el Estado. (...) Toda esta presencia dominante de guerrillas y grupos criminales, no por casualidad concurre en un escenario en el que el conflicto armado nunca quedó superado por el impacto real de la PSD y en el que el cultivo ilícito ha terminado por consolidarse como el factor explicativo más importante. (Ruiz, 2015, 78-80).

⁵⁶ Un ejemplo de ello fueron la instalación de Bases norteamericanas en territorio colombiano. Frente a lo anterior se puede revisar el trabajo de Arriola (2009), Luzzani (2012), o Bitar (2016).

Por tanto, las zonas en donde se agruparían las Farc-Ep fueron territorios enclaves del conflicto en donde tenían mayor arraigo histórico, con una geografía selvática, fronteriza y montañosa implicando con ello una mayor dificultad de adelantar operativos de la Fuerza Pública contra estos (Ríos, 2015) y conllevando a que estos grupos se atrincheraran en Venezuela y Ecuador para evitar la confrontación con la Fuerza Armada de Colombia (Flórez, 2011, 193-234; Bernal y Martín, 2017, 333-369). Esto suscitó a su vez, una serie de acciones de la Fuerza Pública colombiana contra estos grupos armados criminales llevando a la más emblemática crisis entre Colombia y Ecuador por causa del bombardeo de Colombia a suelo ecuatoriano⁵⁷ en 2008. Por otra parte, el escalamiento de las tensiones fronterizas por causa de las continuas acusaciones entre los mandatarios de turno, Chávez, Correa y Uribe, llevó a un deterioro significativo de las relaciones bilaterales llegando a un punto de ruptura de estas con el llamamiento de sus respectivos cancilleres a consultas (Briceño, 2009, 27-35).

Como es planteado por Buzan (1998), la seguridad demanda la necesidad de comprender el espectro regional para garantizar la preservación misma del Estado. En este caso, no abordar de forma pragmática las relaciones con Venezuela y Ecuador por parte del presidente Uribe llevó a un debilitamiento de la seguridad fronteriza y de los canales multilaterales con estos países. En contraste a la forma de confrontar del presidente Uribe de ejecutar la política exterior (Borda-Guzmán, 2012), a partir de primer día en la Casa de Nariño, el presidente Juan Manuel Santos desde su discurso de posesión y en los primeros meses de su primer mandato apuntó a la consolidación de una política exterior «moderna, basada en el multilateralismo cooperante, no conformacional, atenta a la opinión internacional y desideologizada» (Duarte, 2012, 681). Por consiguiente, el presidente realizó un acercamiento con ambos países bajo un esquema pragmático, no ideológico de las relaciones exteriores (Ramírez, 2011, 79-95; Pastrana y Vera, 2012). Como parte de esta estrategia, el 10 de agosto de 2010 el jefe de la Casa de Nariño restablece relaciones diplomáticas con el presidente Chávez el cual serviría a futuro como intermediario entre el gobierno y la guerrilla.

⁵⁷ El 1 de marzo de 2008 un comando especial colombiano, con apoyo aéreo y satelital, destruyó el campamento móvil del Comando 54 de las Farc-Ep, ubicado en la Provincia de Sucumbios del Ecuador. Dejó como resultado 20 bajas del lado de los insurgentes, incluyendo al segundo en la línea jerárquica de mando del Secretariado, y 5 mexicanos (entre estudiantes y profesores), para un total de 25 muertos (véase Fermín, 2009).

Estos acercamientos entre el Gobierno colombiano y las Farc-Ep se extienden por año y medio salvaguardando su confidencialidad llegando con ello a dar inicio a la instalación de la mesa de negociación en La Habana Cuba. Complementando estas acciones, el presidente Santos hizo público su reconocimiento de un conflicto armado interno de baja intensidad, buscando el compromiso pleno de las Fuerzas Armadas con el DIH y pensando en ir creando la base internacional de legitimidad del proceso de paz (Borda Guzmán, 2012, 35) fomentando con ello la confianza regional y la seguridad colectiva.

Posteriormente, con la firma del Acuerdo de Paz, el cual gozó de una amplia aceptación de los países alrededor de Colombia y de la comunidad en general, se logró también construir unas relaciones diplomáticas regionales que redujeron las tensiones diplomáticas del gobierno anterior. No obstante, el Acuerdo de Paz tuvo una aceptación fraccionada en la población colombiana. A diferencia de Juan Manuel Santos, en la legislatura del presidente Andrés Pastrana, la nación colombiana manifestó en las urnas una amplia aceptación por adelantar un proceso de paz con la guerrilla de las Farc. Sin importar quien fuese el ganador, la población buscaba en el nuevo mandatario y en su mandato: buscar la paz (Gómez Villa, 2014, 39). No así, el proceso de paz realizado en La Habana, no gozó de la aceptación total de la opinión pública demostrado en la victoria por el No en el plebiscito por la paz (Registraduría Nacional del Estado Civil, Boletín 53, 2016); contrariamente, en el concierto internacional el Acuerdo de Paz gozó del respaldo total de Estados y organismos internacionales.

Finalmente, gracias a la fuerte escalada militar contra los grupos insurgentes en los gobiernos de los presidentes Pastrana y Uribe, Colombia logró tecnificar sus Fuerzas Militares, y pasar a un nuevo escenario de cooperación: el de servir como agente cooperante mediante mecanismos de interacción Sur-Sur y triangulada (*véase* Tickner, 2016) propiciando un rango de influencia político-militar internacional (Torrijos y Abella, 2017, 142).

6. CONCLUSIONES CAPÍTULO 4

Este capítulo tuvo como propósito explicar desde el rastreo de procesos la desecuritización de la seguridad efectuada en las legislaturas que correspondieron al gobierno de Juan Manuel Santos Calderón.

El principal hallazgo en este capítulo es evaluar como en materia de seguridad y defensa, en las legislaturas ejecutadas por el presidente Juan Manuel Santos se desarrollan importantes continuidades y complementos de la política de defensa y seguridad democrática en su versión inicial, y en su segunda versión conocida como la política de seguridad democrática para la consolidación.

Se identificaron entonces las siguientes continuidades. Primero, Santos da continuidad a la seguridad democrática y a la consolidación territorial expresada en esta desde tres fases: roja, amarilla y verde. En segundo lugar, este dio continuidad a la transformación y modernización de la Fuerza Pública. Finalmente, continua con los lineamientos del Plan Colombia en su lucha contra el narcotráfico durante los primeros años de su primer mandato.

Ahora bien, en función de evidenciar los complementos, el presidente Santos amplió el escenario tradicional de la seguridad democrática centrando su atención en lo relativo a la seguridad ciudadana. A su vez, amplió la relación de cooperación sostenida con los Estados Unidos al pasar del modelo cooperativo para la recepción de entrenamiento y armamento hacia la cooperación para elevar las capacidades estratégicas del Estado en materia de seguridad y defensa.

Por otra parte, desde su llegada a la Casa de Nariño, el presidente Santos desde la perspectiva de la seguridad integral se desmarca del estilo personalista del presidente Uribe y brinda a la cartera del sector de la seguridad y la defensa del Estado un perfil más institucional. Bajo esquemas de planeación y modelos estratégicos potencializó los recursos y las capacidades adquiridas hasta el momento por el Estado de cara a construir un Ministerio de Defensa bajo una cultura de planeación estratégica en todos sus niveles.

A su vez, entre los hitos del gobierno Santos que enmarcaron el devenir nacional de Colombia en el siglo XXI fue la firma del «Acuerdo para la terminación definitiva del conflicto» entre la guerrilla de las Farc y el Gobierno Santos, firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016.

Con la firma del acuerdo las condiciones de la seguridad presentan un giro significativo sobre la concepción de la seguridad de los anteriores gobiernos analizados. El Acuerdo de Paz se construye sobre el enfoque de la seguridad humana. Esto plantea una serie de desafíos en el mediano y largo plazos, dado que implica cambiar la mirada de seguridad tradicional militar sobre la cual, Pastrana y Uribe construyeron sus principales logros en la recuperación de la soberanía territorial y en la lucha contra las drogas basada en un enfoque punitivo.

Finalmente, se concluye que la PISDP fue el producto de la evolución de los ocho años de la PDS y su posterior consolidación. Particularmente, como en ese momento de la historia nacional las condiciones de seguridad mejoraron pero, a su vez, se agotó la misma estrategia militar, por lo cual la interpretación contextual realizada por el presidente Santos no solamente prometió la continuidad de la política de seguridad democrática, sino que inclusive al buscar la intensificación de las líneas de acción que habían sido llevadas a cabo con anterioridad entre otras cosas, tratando de terminar la modernización de las Fuerzas Militares.

Es necesario igualmente señalar que el interés del presidente Santos por lograr la paz, no propició la continuidad de las campañas militares que se estaban desarrollando, toda vez que fueron estas las que lograron sentar en la mesa de negociaciones a las Farc y seguramente su continuidad hubiese sido fundamental para continuar debilitándolas. Las desmedidas concesiones que se les otorgaron a las Farc con el propósito de concretarla fueron artífices entre otras, de la polarización de la sociedad colombiana al igual que el desmedido incremento de los cultivos ilícitos, causando con esto un nuevo espiral de violencia y de ahí que la paz se encuentre cada vez más distante de consolidar.

Finalmente, el Acuerdo de Paz con las Farc logró la desmovilización de una buena parte de sus efectivos, pero no incluyó al Eln, razón por la cual los espacios vacíos dejados por las Farc proyectaron una paz parcelada, en la cual los territorios fueron ocupados de manera inmediata por sus disidentes, al igual que por el Eln y los grupos armados organizados que nutren sus finanzas de las rentas criminales del narcotráfico.

CAPÍTULO 5. HACIA UNA ESTRATEGIA HÍBRIDA DE SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL EN COLOMBIA

Este apartado recoge los elementos encontrados en los cinco períodos presidenciales observados, que como se planteó de forma inicial, permitieron la formación de una estrategia híbrida para la nación colombiana, surgida no sobre la base de la planeación y el diseño del gobierno sino como el resultado del «conjunto de ideas que despliega los recursos de una nación para alcanzar sus intereses a largo plazo»⁵⁸ (Brooks, Ikenberry y Wohlforth, 2012, 11). Así, las dos grandes ideas que han articulado la estrategia de seguridad y defensa fueron la de construcción de paz y la reducción de los grupos armados ilegales.

Según lo planteado por Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux (2017, 661), el rastreo de procesos tiene como finalidad identificar principalmente analizar la evidencia que se desprende de los procesos, las secuencias de eventos o sobre coyunturas de acontecimientos apuntando con el propósito de alcanzar hallazgos y deducciones, para desde allí, avanzar hacia formulación de hipótesis y establecer variables explicativas, es decir, como fue planteado en el apartado metodológico, llegar al arribo de una inferencia causal (*narrativas causales complejas*). En ese orden, la primera gran deducción es la realizada al leer a uno de los especialistas entrevistados. Se puede concluir mediante el rastreo de procesos ejecutado que «es a partir de la legislatura del presidente Pastrana con el diseño del Plan Colombia, cuando se comienza a elevar la estatura estratégica del Estado colombiano con relación a los temas de seguridad y defensa» (entrevistado 4). Bajo esta premisa, el mismo entrevistado argumenta que:

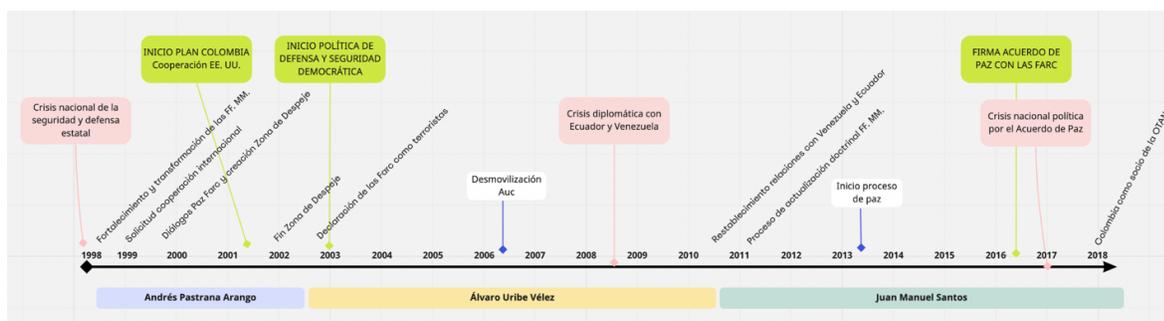
Es debido a la precaria situación bajo la cual vivía el Estado hacia finales de los años 1990, donde prácticamente, el país estaba secuestrado por las guerrillas; creo que más que del ámbito militar, en el ámbito civil se reconoció la necesidad de elevar la estatura estratégica con relación a los temas de seguridad y defensa y a partir de ese momento, del gobierno Pastrana, los dos gobiernos de Uribe, los dos de Santos y el de Iván Duque, creo que comenzó a haber una coherencia en el diseño y el planeamiento de la seguridad en mi opinión (entrevistado 4).

⁵⁸ Traducción del autor. «Grand strategy is a set of ideas for deploying a nation's resources to achieve its interests over the long run»

En ese orden, en el rastreo efectuado a los cinco períodos presidenciales permitió establecer la siguiente sucesión de eventos con los siguientes hitos (Figura 22). Se observan unos momentos críticos (color rojo) y unos momentos principales para la seguridad (color verde). A su vez, se detectaron otros eventos (líneas de texto negras), los cuales corresponden a acciones intermedias que buscaban un fin mayor. Durante los veinte años rastreados se inician dos grandes procesos de desmovilización de grupos alzados en armas (color blanco). El primero, el grupo paramilitar de las Auc, y el segundo, la desmovilización de la guerrilla de las Farc-Ep. En el trazado de estos eventos, la seguridad como conceptualización y estrategia, en su concepción y en su praxis (*calidad performativa*) tuvo importantes transformaciones, las cuales serán presentadas en este Capítulo 5 como la «estrategia de seguridad multidimensional».

Figura 22

Eventos rastreo de procesos (1998-2018)



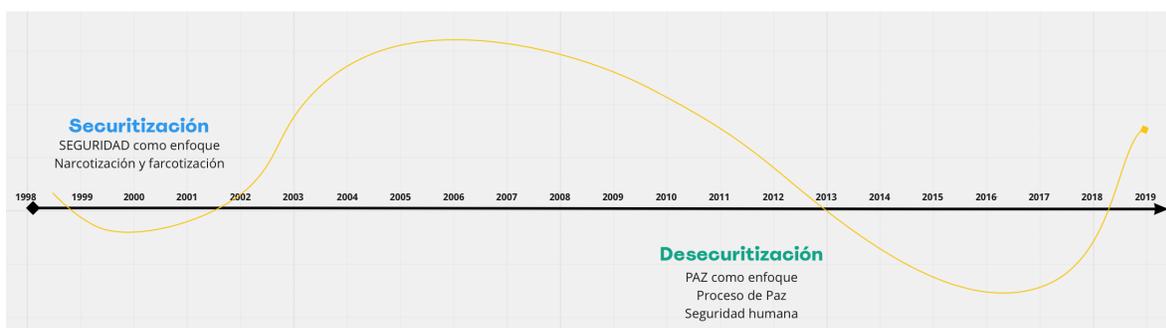
Fuente: elaboración propia, a partir rastreo de procesos.

En consecuencia, como se argumentó en los capítulos 4 y 5, se presentaron a su vez dos grandes dinámicas que impulsaron esta transformación de la defensa y la seguridad nacional durante las dos décadas analizadas. Una primera dinámica estuvo marcada por una agenda de securitización de la lucha contra el narcotráfico –*narcotización de la seguridad*– (Tickner, 2005; Toklatian, 2008b; Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017; Manchola y Tiusabá, 2018) y contra el terrorismo –*farcotización de la seguridad*– (Borda Guzmán, 2007; Vargas, 2011, 17-18) desde lo propuesto por los presidentes Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2010). Aunque estas se suscribieron de forma inicial al plano militar para reducir a los principales grupos insurgentes y paramilitares que tuvo el país, no quiere decir que en sus planteamientos estuvieran ausentes otros elementos de la seguridad, por ejemplo, de la seguridad humana.

Por otra parte, en un segundo momento, en los dos períodos legislativos del presidente Santos (2010-2018), el reto más importante fue plantear mecanismos que permitieran alcanzar la paz en el ámbito nacional. Esto impulsó un proceso de desecuritización de la seguridad contemplando con ello privilegiar otros enfoques más orientados a la seguridad humana y multidimensional, que apuntaron a ejecutar estrategias no militares en función de la seguridad y la defensa nacional para afrontar los diversos tipos de amenazas operantes en el país (Figura 23).

Figura 23

Securitización y desecuritización de la seguridad en Colombia (1998-2018)



Fuente: elaboración propia, a partir rastreo de procesos.

En ese orden, el rastreo de procesos realizado en esta investigación permitió reconocer los principales cambios conceptuales y estratégicos introducidos en los marcos normativos, tales como, leyes, documentos Conpes, documentos oficiales y políticas públicas. Durante este proceso, el Estado colombiano efectuó la transformación de diversos enfoques a su seguridad llegando con ello a interpretar y proyectar los nuevos desafíos que se le presentan a la nación colombiana, a partir de la evolución del conflicto armado y de las variables de inseguridad internas, así como del producto de los cambios en el concierto regional y mundial que han llegado a configurar una nueva arquitectura de la seguridad estatal.

Debido a lo anterior, a continuación, se recogen los elementos que a juicio del autor de este trabajo de investigación en el marco conceptual y metodológico desplegados, permitieron la construcción de la estrategia de seguridad actual que tiene el Estado, y que

esbozan importantes elementos de la seguridad multidimensional planteada por diferentes autores (Ortega y Font, 2012, 158). A su vez, se afirma que esta transformación no se suscribió al desarrollo de una estrategia estatal o a una política de Estado, ni mucho menos el diseño de una cultura que involucre una «gran estrategia» como lo es en el caso europeo o norteamericano; no obstante, como fue indicado sí se elevó la cultura y las capacidades estratégicas de diversas instituciones estatales, entre ellas, sus Fuerzas Militares para el diseño y planeación de la seguridad y la defensa estatal.

Finalmente, es importante señalar que este trabajo no centró su atención en la evaluación del impacto de estas políticas en la efectividad de la reducción de indicadores de seguridad u otros aspectos importantes que serían objeto de otros múltiples trabajos de investigación.

1. DE LA RECUPERACIÓN DE «SOBERANÍA TERRITORIAL» A UN ENFOQUE DE «SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL»

En el escenario Posguerra Fría, uno de los elementos de análisis causados por la conmoción misma de las discrepancias era la virtud de la paz, por ello cualquier amenaza debía ser objeto de consideración y reflexión. De este modo, las convulsiones en los Estados pasaron a convertirse en el centro de las miradas históricas y sociológicas, empero ese vuelco reflexivo hacia la paz denotaba escenarios de intensidades políticas internacionales que amenazaron con el statu quo de las concepciones de seguridad. Autores como Galtung con su concepto de «paz positiva» y Kenneth Boulding con el de «paz estable», aportan otros elementos para el análisis de lo que vendría a ser la seguridad. Así, para que la «seguridad» sea estable y duradera podría erigirse si se reduce o elimina toda violencia de tipo estructural. Tal lugar de comprensión significa una paz positiva como principio rector de lo que puede significar hoy seguridad humana (Moller, 1996, 2).

Esto fue un paso para el reconocimiento de la importancia de una nueva aproximación teórica, como el de la *seguridad humana* en la ONU. Esto hace que la *seguridad humana* plantee respuestas multisectoriales para dar solución integral a las amenazas presentes en la vida de las personas. Mientras tanto, es necesario entender que en cada contexto las

amenazas, como sus causas y sus manifestaciones derivadas, varían entre Estados. De allí que la *seguridad humana* deba proponer soluciones a la realidad local basado en las necesidades de cada sociedad o gobierno. En consecuencia, se deben plantear y replantear enfoques y paradigmas que permitan entender estos cambios y dar solución a nuevos desafíos: mediante la Resolución 60/1 de la Asamblea General de la ONU, se reconoció que «todas las personas, en particular las que son vulnerables, cuentan con derecho a vivir libres de temor y miseria, a disponer de iguales oportunidades para el disfrute de sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano» (ONU, 1994, 10). A su vez, esta definición ha sido ampliada como reza a continuación:

Significa proteger las libertades fundamentales, que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Implica utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Supone la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad (ONU, 2012, 19).

Para el PNUD, en la Cumbre de Desarrollo Social realizada en 1995, en Copenhague, significó una oportunidad para que los Estados y la comunidad internacional dejaran de lado su enfoque de seguridad nacional llevado a cabo durante los últimos cincuenta años y comenzaran a utilizar el enfoque de la *seguridad humana*. En ese orden de ideas la Cumbre dio paso a las siguientes consideraciones:

En principio, que el concepto de seguridad humana sea catalogado como problema fundamental de este siglo. También hacer un llamado de solidaridad para contribuir a la seguridad humana mundial. De otra parte, también exigir a los gobiernos que adapten medidas y políticas públicas en torno a la seguridad humana, de igual manera deben velar porque sus ciudadanos tengan las oportunidades básicas, específicamente al acceso de servicios básicos y trabajo productivo y remunerado. Por último, también se considera que los países deben cooperar al máximo con esa iniciativa a escala nacional, regional y mundial para lograr un marco de cooperación internacional. Desde la misma perspectiva también se acordó la revisión del marco normativo de las instituciones mundiales para su reestructuración dándole prelación a la tarea de enfrentar los problemas referentes a la seguridad humana (pobreza, injusticia social y deterioro ambiental, etc.), para lograr un paradigma de desarrollo humano sostenible a largo plazo (PNUD, (PNUD, Cumbre de Copenhague, capítulo V, 45-46).).

En consecuencia, la seguridad multidimensional⁵⁹, entendida como un marco comprehensivo (Ortega y Font, 2012) abarcaría la seguridad humana como uno de sus

⁵⁹ Por intermedio de la OEA reformuló una acepción más inclusiva y garante de la seguridad, con el ánimo de enfrentar la diversidad de las nuevas amenazas. Dicha reformulación fue acogida unánimemente por sus Estados miembros y plantea elementos relevantes en la noción de seguridad multidimensional. La Declaración de

enfoques más importantes. Este concepto designa al individuo como principal objeto de referencia en materia de seguridad, contrastando con el paradigma realista de la seguridad, en el cual el Estado concentra la mayor atención y el ciudadano como referente final.

Como concepto, la seguridad humana no está centrada en el Estado. Esta pretende ir más allá de un enfoque militar para la solución de los problemas incluyendo enfoques, tales como el desarrollo y el medio ambiente. A partir de este estudio realizado por Brauch y de acuerdo con el devenir del orden internacional, varios autores han complementado este trabajo mediante calificativos al concepto de seguridad, como seguridad objetiva y subjetiva (WÆver, 2009; Wolfers, 1952), seguridad colectiva e individual (WÆver, 2009) y seguridad en sentido tradicional y en sentido *ampliacionista* (Brauch-Günter, 2009; Albrecht y Brauch Günter, 2009).

El marco de la seguridad multidimensional que subyace del estudio de estos cinco períodos presidenciales involucra cuatro tipos de seguridad (Figura 24), cuya taxonomía está enmarcada tanto en las relaciones internacionales, así como en la compleja situación interna frente a las crecientes amenazas que aquejan la nación. Es preciso señalar, que estos tipos de seguridad son subsidiarios y no antagónicos, por lo que su aplicación integral brinda las condiciones de seguridad para proteger y alcanzar los intereses nacionales, y especialmente todos aquellos relacionados con el desarrollo.

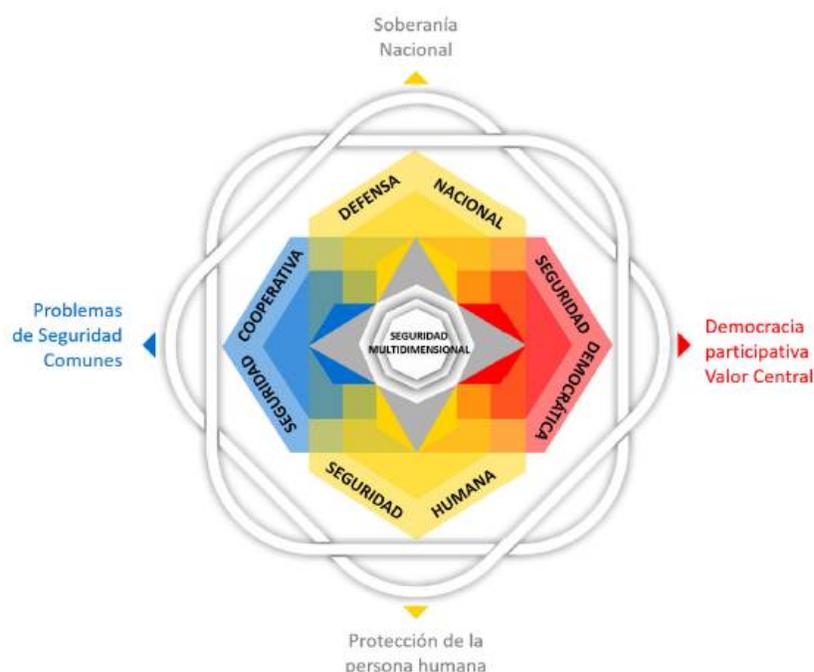
Lo anterior es una muestra de que la seguridad vista, como protección del territorio y de sus ciudadanos, desde otras amenazas físicas, por las cuales se debe tener una buena organización militar para su defensa, puesto que no son las temáticas primordiales en la

Bridgetown: «Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica», fue aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002. En ella los ministros de Relaciones Exteriores y jefes de Delegación consideraron el tema del «Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica» y *declararon* que la seguridad en el hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. *Acordaron*, que los Estados Miembros deben tratar de fortalecer y, cuando corresponda, desarrollar mecanismos apropiados y pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación, a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica. *Decidieron*, incluir el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica planteado por los ministros de Relaciones Exteriores y jefes de Delegación, en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General [sic.] como un punto del temario de la Conferencia Especial sobre Seguridad, así como utilizar el compendio de opiniones expresadas por los ministros y jefes de Delegación como documento de base para la consideración del tema (OEA, 3 de junio de 2002, 2).

actualidad, ya que existen otros desafíos que implican novedades e innovaciones en los sistemas de seguridad. En otras palabras, el rol del Estado debe transformarse desde una seguridad militarista hacia una seguridad más amplia, que cubra los diferentes aspectos y riesgos de la vida humana (Figura 24).

Figura 24

Ejes seguridad multidimensional



Fuente: Escuela Superior de Guerra, (ápuđ Cabrera Ortiz, 2021).

En el artículo «Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional» (Cabrera Ortiz, 2021), se presentaron de forma sintética los elementos que contribuyen a diseñar una estrategia de seguridad multidimensional, que hasta la fecha no ha sido un claro objetivo en los gobiernos de turno en Colombia (Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018, 21; Quintero Cordero y Forero Garzón, 2019, 113). En el trabajo señalado, se presentó la Figura 25 que define los aspectos centrales contenidos en una estrategia que contenga la multidimensionalidad de la seguridad como enfoque.

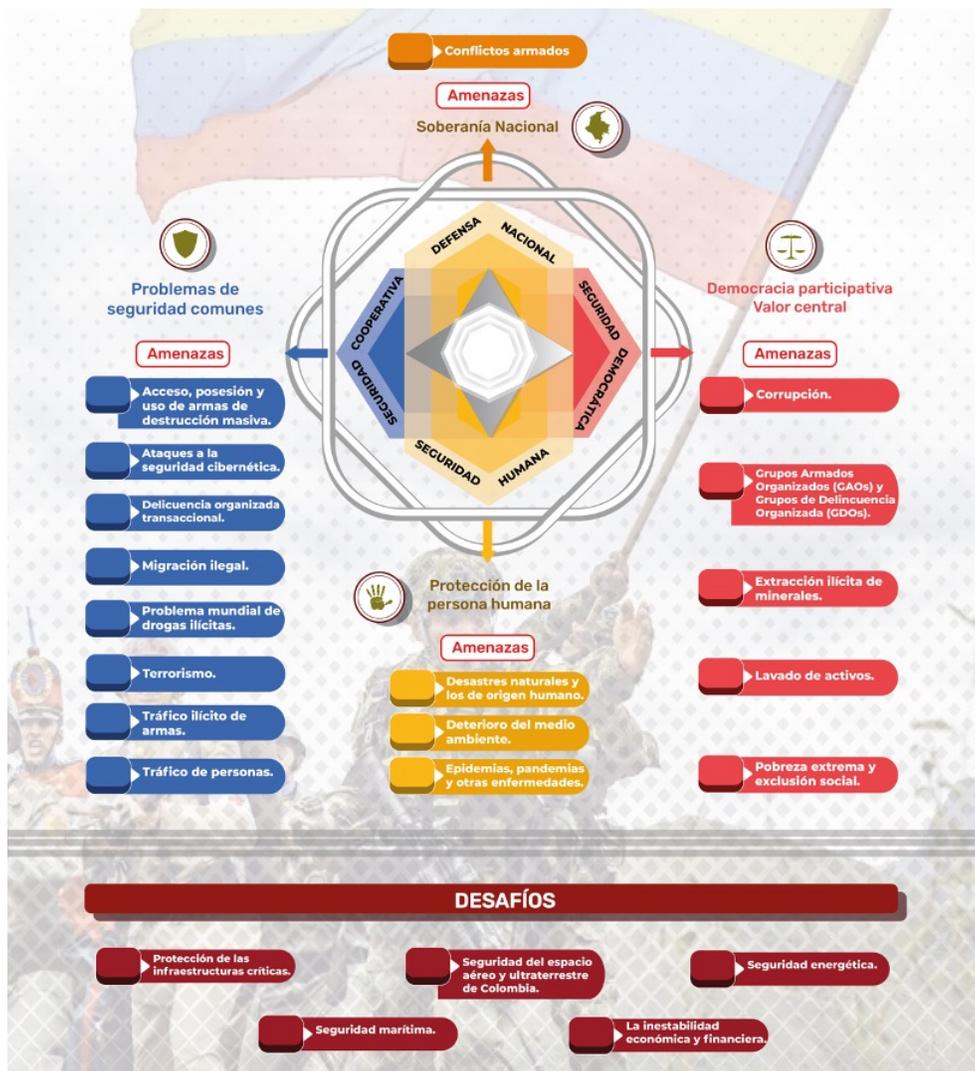
Como puede ser apreciado en la Figura 25, la seguridad multidimensional está expresada en un modelo constituido a partir de cuatro ejes o vectores (Cabrera Ortiz, 2016; Giraldo Bonilla y Cabrera Ortiz, 2020, 79), los cuales tienen el propósito de delimitar conceptualmente los distintos significados derivados de la seguridad y también abordar las diferentes dimensiones, desafíos, necesidades, particularidades o intereses propios de la seguridad y la defensa en el escenario estatal. A su vez, el enfoque multidimensional de la seguridad permite ejecutar una aproximación menos limitada a las nuevas amenazas⁶⁰ configuradas desde nuevos actores y en nuevos escenarios, tales como, el ciberespacio, el ciberterrorismo, la ciberseguridad y la ciberdefensa, entre otros. Aquí, la respuesta a la seguridad no nace únicamente de sus fuerzas militares ni policiales, sino que, el enfoque de seguridad multidimensional como una nueva doctrina o visión de la seguridad (Ortega y Font, 2012, 162) apela a una integralidad de actores institucionales para el tratamiento de los diversos problemas, desafíos y amenazas (Figura 25).

En consecuencia, este tipo de seguridad muestra una preferencia «por el uso de instrumentos civiles y multidimensionales, frente a los militares, aunque estos también están presentes» (Ortega y Font, 2012, 165), es decir, al tener una concepción de mayor amplitud que la concepción de la seguridad tradicional demanda el empleo de diversas herramientas de planeación estratégica y del empleo de objetivos estratégicos para transmitir una visión más plural, y por consiguiente, un grupo de medidas con un mayor ensanchamiento. En la construcción de estos preceptos se propone como punto de partida de la investigación situar la relación frente al objeto de estudio abordando una discusión en torno a la interpretación del concepto de seguridad multidimensional, enmarcada esta discusión en las dinámicas y tensiones mundiales de los siglos XX y XXI; para relacionar estos desarrollos con las posturas elaboradas por las escuelas del pensamiento de las relaciones internacionales y de los estudios estratégicos.

Figura 25

⁶⁰ La Organización de Estados Americanos en el año 2003 al igual que la Organización de Naciones Unidas en el 2004, clasifican las amenazas en tradicionales (Guerra Fría), y las no tradicionales (o también de carácter multidimensional) cuyas raíces son de origen político, económico, social, medio ambiental, etc.

Clasificación amenazas y desafíos, a partir vectores seguridad multidimensional



Fuente: elaboración propia, a partir de Escuela Superior de Guerra (2019).

Es por ello por lo que a continuación, se presenta el desarrollo de las capacidades estatales en materia de seguridad y defensa expresada en los vectores de la estrategia de seguridad multidimensional bajo las siguientes consideraciones. La primera de ellas, que en las legislaturas analizadas y en el planteamiento de programas y/o políticas propias de cada gobierno se involucraron o se instauraron nuevos elementos de la seguridad. Es decir, desde cada liderazgo presidencial se suscribieron importantes avances en esta materia. La segunda, es fundamental comprender que en cada uno de los gobiernos analizadas se construyó una

estrategia o una política de seguridad y defensa que aunque no en todo se basó o tuvo en cuenta lo realizado por sus antecesores.

De esta forma, el éxito de sus políticas estuvo condicionado a dar continuidad a gran parte de los logros y aciertos de sus antecesores. «Mencionando casos particulares, la política de defensa y seguridad democrática fue continuación de la ‘Iniciativa para la paz’ (1988) del gobierno Barco y de la ‘Estrategia contra la violencia’ (1991) del gobierno Gaviria» (Esquivel 2015, 383), así como, la Política Integral de Seguridad y Defensa del presidente Santos fue la continuación de la PDSO del presidente Uribe. Por este motivo, se presentan a continuación los vectores de la seguridad multidimensional expresados a partir de las experiencias encontradas en el rastreo de procesos de las legislaturas analizadas.

2. LA DEFENSA NACIONAL: VECTOR DE LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

La defensa nacional es un concepto tradicional que resulta del paradigma realista, «en virtud del cual la política es invariablemente una lucha entre Estados por el poder, bajo una situación de anarquía, compitiendo por sus propios intereses nacionales» (Laborie Iglesias, 2011, 1). Bajo esta premisa, es el poder militar la principal herramienta para salvaguardar esos intereses. Cuando se garantiza la seguridad del Estado, paralelamente se cumple con la tarea de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, quienes a su vez lo retribuyen con su lealtad. En otras palabras, se entiende por defensa nacional o seguridad tradicional a todas aquellas acciones que realiza un Estado para el mantenimiento de sus intereses nacionales, dentro de los que se encuentran los intereses vitales, pero entendiendo también, que su alcance abarca mayores escenarios, como la protección de los intereses estratégicos y otros derivados de la solidaridad entre Estados (Ballesteros Martín, 2016).

No obstante, el término soberanía se puede usar de otras maneras. Particularmente, según Krasner (2001), se pueden distinguir cuatro significados diferentes: (a) soberanía de interdependencia, (b) soberanía interna, (c) soberanía westfaliana, y (d) soberanía legal internacional (p.26). En el caso analizado en este trabajo, se abordó la defensa nacional y en relación con su soberanía territorial externa e interna, la cual siguiendo a Krasner se «refiere a las estructuras de autoridad dentro de los estados y a la capacidad de estas estructuras para

regular efectivamente el comportamiento» (2001, 22). Para Colombia, el momento más crítico que vivió para garantizar su soberanía interna como Estado tuvo lugar en el siglo xx en la década de los años noventa en las legislaturas de Gaviria y Samper por las causas expresadas al comienzo del Capítulo 2.

En ese sentido, la recuperación de la soberanía territorial interna del Estado tuvo su inicio bajo el liderazgo del presidente Pastrana de la mano de la transformación y renovación ocurrida en su gobierno a las Fuerzas Militares. Una década después se alcanzó un logro irrefutable de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Esta se trazó como su primer objetivo estratégico «la consolidación del control estatal del territorio» (Ministerio de Defensa, 2003, 9) «particularmente aquel afectado por la actividad de grupos armados ilegales y narcotraficantes» (Ministerio de Defensa, 2007, 9).

Por tanto, al priorizar como una amenaza a los grupos armados guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes, y al emprender una lucha frontal contra estos grupos criminales, fundamentalmente se crearon las condiciones para alcanzar la estabilidad y supervivencia de la democracia colombiana (2011, 115), tal y como lo señala la misma política: «La primera condición para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de Derecho es la consolidación gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio» (República de Colombia, 2003, 16). Este proceso dependió en primer lugar de dos factores. El primero, el proceso de reestructuración y profesionalización de la Fuerza Pública emprendido por Pastrana y continuado por Uribe, y segundo, la voluntad política determinada y sostenida que tuvo Uribe y que nunca había existido para combatir los agentes generadores de violencia.

Sobre el particular, la transformación, modernización y renovación de las Fuerzas Militares permitieron que Colombia experimentara un aumento en sus capacidades defensivas y disuasivas y llegará a ser el segundo ejército con un mayor número de hombres en la región superado solamente por Brasil en el número de efectivos. Como resultado, las Fuerzas Militares se consolidaron como una fuerza armada moderna, actualizada, con unos hombres bien entrenados, lo que conllevó la obtención de logros importantes siendo el más

significativo la desmovilización de las Farc-Ep. Por tanto, las Fuerzas Militares y Policiales de Colombia han emprendido un plan de transformación que busca responder a las nuevas condiciones sociales, ambientales, políticas y económicas del territorio, a partir de la consciencia sobre la necesidad de trabajar de manera mancomunada con las comunidades y con las diferentes instituciones públicas y privadas, con el fin de garantizar la seguridad del Estado. Así como los gobiernos, por medio de políticas, planes y proyectos, las Fuerzas Militares y de Policía buscarían la consolidación del territorio y la ocupación institucional y legítima de los espacios vacíos, con el objetivo de reducir la brecha entre el centro y la periferia. (Álvarez Calderón y Cañón López, 2019, 195).

Finalmente es necesario puntualizar como que, la defensa nacional como derecho soberano permite a Colombia identificar sus prioridades nacionales de seguridad para proteger los intereses nacionales vitales, al igual que otro tipo de ellos, y garantiza la libertad de disponer los instrumentos para la defensa dentro del respeto al derecho internacional y los principios rectores de la ONU y la OEA. De esta manera, la defensa participa como principal actor en la seguridad externa del país y contribuye, igualmente, al interior del país cuando algún tipo de desborde interno de seguridad lo requiera. Así mismo, sus aportes van más allá, su existencia contribuye también al desarrollo nacional y sus acciones, mediante la diplomacia militar y la cooperación, hacen parte de la diplomacia de defensa, en la que su sinergia es potenciadora de la política exterior y, por tanto, interviene en la proyección estratégica de la nación (Giraldo Bonilla y Cabrera Ortiz, 2020).

3. SEGURIDAD COOPERATIVA: VECTOR DE LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

Desde antes de los años 1990, la seguridad cooperativa inició a estudiarse como una nueva forma de relacionamiento entre los Estados, para prevenir guerras y lograr que, mediante la cooperación, los problemas comunes fueran vistos como un espacio que concitara esfuerzos y no permitiera que los conflictos y discrepancias tomaran ventaja entre los Estados. Como sostiene Leyton Salas (2008, 2), «fue en los años 1991 y 1992 cuando un grupo de académicos comenzó a estudiar en forma exhaustiva la idea de la seguridad por medio de la cooperación». En 1992 los profesores Ashton Carter, William Perry y John Steinbruner, desarrollaron el trabajo «A new concept of Cooperative Security», para The

Brookings Institution, que posteriormente fue ampliado y editado por Janne Nolan, en 1994 (Leyton Salas, 2008). En 1994 el concepto fue esbozado por Nolan de la siguiente manera:

El compromiso cooperativo es un principio estratégico que busca alcanzar su propósito a través del consenso institucionalizado en lugar de la amenaza de coerción física o material. Presupone fundamentalmente objetivos de seguridad compatibles y busca establecer relaciones colaborativas en lugar de confrontaciones entre los establecimientos militares nacionales (Nolan, 1994, 5).

Así las cosas, el contexto internacional experimenta un «regreso» a épocas similares al período entre guerras con una nueva distribución de los centros de poder y por tanto la modificación de los elementos del orden mundial (Fojón, 2019, 3), de tal forma que las transformaciones dadas en el contexto de la seguridad han propiciado nuevas alianzas y la emergencia de centros con características comunes para grupos de países con condiciones geopolíticas, económicas y estructurales similares, superando viejos referentes de la estabilidad y la pacificación en el ámbito internacional.

Para Barry Buzan, Ole WÆver y Jaap de Wilde la regionalización de la seguridad y de los centros de poder emergentes, surge la necesidad de operar con menos recursos financieros e institucionales, y potenciar su uso frente a la variedad de retos que tiene hoy su sociedad. En consecuencia, la adopción de modelos cooperativos de seguridad se fundamenta, en primer lugar, en las nuevas amenazas y desafíos que hoy enfrentan los Estados y que no pueden ser atendidos de forma aislacionista. Entre estos se resaltan «la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo, la trata de personas y las minas antipersonal, entre los desafíos más significativos» (Maldonado, 2015, 78).

En ese orden de ideas, el Plan Colombia fue un esfuerzo de cooperativismo bilateral para la transformación de la seguridad en Colombia, el cual marcó un camino para alcanzar un punto de quiebre en la lucha contra la guerrilla, el terrorismo y el narcotráfico, el cual impulsó una agenda de seguridad cooperativa, que a su inicio mostró resultados a favor de la consolidación de la seguridad regional presentando señales de solución de la crisis interna y aumentando la confianza mutua (Serbin Pont, 2018, 5). Uno de los grandes logros alcanzados desde este esfuerzo de cooperación bilateral es el giro abrupto en la percepción de Colombia

en el escenario internacional. Colombia pasó en 1998 de ser percibido como un Estado «problema» en la región a un Estado que brinda «cooperación». Frente a lo anterior, Sandra Borda Guzmán comentó:

Para evitar la repetición de errores anteriores, Pastrana diseñó una estrategia de internacionalización que contemplaba dos escenarios: puso en marcha una internacionalización política con el objetivo de acabar con la guerra mediante la negociación, pero también preparó al Estado para la guerra en caso de que las conversaciones de paz no llegaran a buen fin utilizando una internacionalización de tipo militar (Borda Guzmán, 2012, 57).

Infortunadamente, con los cambios de la política exterior de la lucha contra el terrorismo emprendida por los Estados Unidos a raíz de los atentados del 9/11 «emergió en el contexto de un nuevo ámbito geopolítico en el cual Estados Unidos se enfocaba sobre temas específicos de la agenda de seguridad como el terrorismo, narcotráfico y el crimen organizado» (Serbin Pont, 2018, 5). Esto prontamente securitizó la agenda regional latinoamericana trayendo tensiones entre los diferentes Estados suramericanos que vieron en Colombia un aliado incondicional de la potencia norteamericana.

La seguridad cooperativa demanda abordar una comprensión amplia de los mecanismos multilaterales. Esta «depende del intercambio de información, el fomento de la transparencia y la comunicación por medio de la colaboración en el contexto de organizaciones internacionales» (Serbin Pont, 2018, 4). En ese sentido, con el doble gobierno de Juan Manuel Santos, aumentó la importancia del Estado frente a escenarios multilaterales y regionalistas apuntando a buscar un modelo más autonomista en su integración y desarrollo. Su agenda en materia de seguridad fue orientada desde una visión más heterogénea ocupando como primer lugar el mantenimiento de la paz (Pastrana y Vera, 2019). Según estos autores:

Durante el gobierno Santos fueron pilares de relación con la ONU el desarrollo de la agenda e indicadores de desarrollo sostenible, el apoyo político y policial a la misión de estabilización en Haití (Minustah) [Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití], la agenda de lucha contra el cambio climático, el impulso a la discusión sobre el problema mundial de las drogas y la búsqueda del respaldo financiero e institucional de la ONU para acompañar las negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y posteriormente verificar el cumplimiento del Acuerdo de Paz firmado en 2016 (2019, 45).

Santos a su vez intentó en sus mandatos revertir el aislamiento regional producto de las tensiones ocasionadas por las decisiones en política exterior en las legislaturas de Uribe Vélez. Desde 2012, Colombia ha crecido en su posicionamiento como referente militar en la

región de Latinoamérica a través del programa US-Colombia Action Plan (Uscap), en el cual, «las Fuerzas Militares colombianas brindan asistencia técnica, financiada por el gobierno de Estados Unidos como ejemplo de cooperación triangular, a seis países centroamericanos, relacionada con el narcotráfico y el crimen transnacional» (Pastrana y Vera, 2019, 62). No obstante, luego de más de veinte años de cooperación sostenida por parte de los Estados Unidos, Colombia con la legislatura de Duque (2018-2022) ha experimentado un retroceso en su avance multilateral manteniendo una dependencia importante frente a la cooperación económica, política, judicial y militar brindada por los norteamericanos.

4. SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: VECTOR DE LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

En la propuesta de la seguridad multidimensional como diseño estratégico, la seguridad democrática tiene como valor central la democracia participativa (Figura 25). Esta se puede definir como la:

Aplicación de los principios y valores de la democracia a nivel de los problemas de seguridad de los Estados, por ende, considerando la seguridad como todas las condiciones que favorezcan el bienestar de los ciudadanos –el desarrollo de mecanismos representativos en la vida política, la ausencia de la amenaza o riesgo físico, la creación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.– (Arévalo de León, 2002).

Este vector tiene como finalidad la construcción de escenarios de gobernabilidad. Particularmente, en la presidencia de Andrés Pastrana las condiciones para la democracia eran mínimas. Los territorios no tenían garantías básicas desde sus fuerzas policiales y militares lo que dificultaba la consolidación institucional del Estado. Con la recuperación de la soberanía territorial bajo el gobierno del presidente Uribe se pasó a la recuperación social del territorio, mediante la acción integral del Estado. Desde allí entonces se inicia una alineación de esfuerzos de agencias y de acciones intersectoriales bajo la coordinación de unos objetivos más específicos (Mindefensa, 2011) apuntando a la satisfacción de las necesidades básicas y la instauración de bienes públicos democráticos.

Desde el segundo gobierno de Uribe se desarrolla este enfoque denominado «política de consolidación». Esta tuvo como objetivo «crear las condiciones suficientes para la gobernabilidad democrática (...) y crear las condiciones óptimas de seguridad para la

prosperidad» (Mindefensa, 2007, 27). Para ello, era necesario reconocer el conflicto armado y ampliar la comprensión de la violencia más allá de las Farc (Vargas, 2011, 11) planteando una estrategia para atender de forma diferencial las particularidades del territorio en materia de seguridad, la cual consistió en identificar el territorio en zonas rojas, amarillas y verdes.

En ese sentido, en la legislatura de Santos se asume de manera independiente las políticas de seguridad nacional frente al tema de la seguridad y la convivencia ciudadana. Con base en lo anterior, la política de consolidación y reconstrucción territorial (PNCRT), aprobada en 2014, «ha buscado la generación de capacidades institucionales necesarias para asegurar el acceso y la protección de los derechos fundamentales de la población de los territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos» (Álvarez Calderón, 2017, 382).

A partir entonces de la instauración de una dimensionalidad democrática de la seguridad es posible, como lo señala Dobbins (2006, apud Álvarez Calderón y Cañón López, 2019, 198) es la «capacidad de su sociedad para gobernarse y protegerse». De este modo, se puede expresar esta capacidad desde los siguientes factores:

- a. La capacidad de aplicar el imperio de la ley y garantizar el Estado de derecho.
- b. La capacidad de suplir a la sociedad en los servicios públicos.
- c. La capacidad de proporcionar un marco normativo, legal y regulatorio para el desarrollo de las actividades económicas y la propiedad privada.
- d. La capacidad de garantizar el ejercicio partidista y de participación política de la sociedad.
- e. La capacidad de garantizar la administración pública llenando los espacios vacíos en el territorio.
- f. La capacidad de brindar garantías para el desarrollo de los derechos humanos y las libertades.

Por tanto, la seguridad democrática propende por la institucionalización del territorio a partir del establecimiento de capacidades estatales y de instituciones públicas y privadas que

permitan la construcción de escenarios de gobernabilidad y de participación ciudadana con el propósito de alcanzar un buen gobierno.

5. SEGURIDAD HUMANA: VECTOR DE LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

Uno de los vectores más amplios de la estrategia de seguridad multidimensional es la inclusión de la seguridad humana. Esta propuesta apunta a «identificar con un grupo de amenazas que van más allá de la amenaza de la paz, e incluye otras dimensiones que pueden afectar al Estado, así como a la sociedad y a los individuos» (Serbin Pont, 2018, 8). Esto hace que las ideas y los objetos de referencia que planteó la seguridad humana en el Acuerdo de Paz se enfocaran hacia respuestas multisectoriales para dar solución integral a las amenazas presentes en la vida de las personas. En ese sentido, el Acuerdo de Paz enmarca una estrategia integral y sistémica basada en la seguridad humana enfocada en las personas víctimas y no víctimas del conflicto basada en estrategias no militares para la resolución de las amenazas o causas del conflicto. En general, «como lo afirma el mismo Acuerdo final, la seguridad debe entenderse como un valor democrático y bajo la perspectiva del humanismo debe inspirar las formas de acción por parte del Estado» (Farfán, 2022, 305).

Por ejemplo, los puntos del Acuerdo de Paz reflejan un enfoque desde la seguridad humana a las causas del conflicto armado en Colombia. Como lo han señalado diversos militares en el transcurso de la historia bien reseñado por el general Mora (2021), las causas del conflicto son de índole social y de pobreza estructural superando con ello un abordaje militar para alcanzar una solución definitiva, a partir de la idea de que la seguridad y la defensa no solo dependen de la Fuerza Pública, sino de la totalidad de instituciones políticas y sectores sociales del territorio. Es decir, una ampliación del concepto de pobreza, en el sentido de observar la erradicación de la pobreza como forma de desarrollo. De este modo, el Acuerdo de Paz incluyó el concepto de la pobreza multidimensional, la cual no solo es medida desde el ingreso que reciben las personas o familias, sino que también mide el acceso a servicios y bienes públicos.

Ahora bien, al revisar al tráfico de drogas como uno de los principales problemas, amenazas o factores de inestabilidad para el Estado, se observa como el agotamiento a escala nacional y mundial de la estrategia de militarización aplicada a su solución permite observar

desde la seguridad humana una propuesta que lleve a la discusión en la agenda pública el tratamiento de este problema «sin dejar a un lado el enfoque de intervención policial y militar sobre la producción y tráfico de drogas ilegales» (Pastrana y Vera, 2019, 46).

Después del fin de los carteles tradicionales en el país, se abre un espacio para la aparición de actores complejos, metodologías de tráfico y sofisticación en la producción, y distribución, así como, la profesionalización de las agrupaciones criminales y la sinérgica estratégica de los mismos. Esto ha invitado a repensar los diseños estratégicos en seguridad para mitigar su impacto, razón por la cual se plantea la necesidad de desmilitarizar la seguridad, y por consiguiente apuntar a ampliar el espectro frente al tratamiento del problema de las drogas.

El tratamiento de este problema ha tomado visiones en torno hacia la seguridad humana pese a la resistencia importante de diversos sectores políticos principalmente. El Acuerdo de Paz en su diseño enmarcó estos principios, desde los cuales se plantean las siguientes orientaciones:

(a) centrar las políticas sobre drogas en los derechos humanos y no solo en combatir la oferta, (b) vincular las necesidades diferenciales de las mujeres, (c) asegurar la provisión de sustancias paliativas, (d) revisar la proporcionalidad de las penas y alternativas al encarcelamiento en diversos eslabones del problema, (e) integrar programas de desarrollo sustentable y alternativo, (f) garantizar la autonomía de los Estados para aplicar los tratados antidrogas, (g) buscar políticas innovadoras, (h) elevar la participación de las agencias de la ONU en el diseño, implementación y evaluación de las políticas antidrogas, y finalmente, (j) incluir medidas de reducción del daño, como terapias toxicológicas y mecanismos de administración segura de las dosis (Pastrana y Vera, 2019, 46).

6. CONCLUSIONES CAPÍTULO 5

En primer lugar, este capítulo conduce a comprender que durante los cinco períodos presidenciales existió una continuidad en las estrategias pese a las diferencias en las posturas presidenciales. Particularmente, a criterio del investigador, fueron más las coincidencias y continuidades surgidas en las ideas que las diferencias en la ejecución de las estrategias entre cada uno de los gobiernos. Por tanto, cada uno de estos hizo tangible una performatividad de la seguridad y la defensa coincidiendo en algunos objetivos, pero distanciándose principalmente en sus planteamientos. No obstante, las diferentes estrategias adoptadas por

el Estado colombiano propiciaron un nuevo rumbo en la comprensión y diseño de la seguridad y la defensa nacional.

En el transcurso de estos veinte años, uno de los logros como Estado es llegar a entender que la defensa y la seguridad deben abarcarse de forma holística e integral, involucrando elementos de interdependencia evidenciados en lo aplicado en el modelo de consolidación de la seguridad propuesto por Uribe y continuado por Santos, por ejemplo.

Los significados construidos inicialmente sobre el supuesto de la defensa estatal se han ampliado hacia la pluralidad del enfoque multidimensional. A partir de su noción sistémica y bajo una perspectiva amplia encaminada a responder a diferentes elementos, incluidos los desastres naturales y otras amenazas no armadas o provenientes de Estados enemigos, por la capacidad de acceso que tienen a esos medios y permiten que estos consideren las amenazas transnacionales y la seguridad multinacional, puesto que en el centro de toda esa seguridad está el ser humano. De allí que los temas de seguridad se perciban desde una perspectiva más amplia y diversa. Por ejemplo, la seguridad sanitaria, alimentaria y de otro tipo de seguridades que afectan al ser humano.

La seguridad multidimensional amalgama diversos enfoques de la seguridad, o vectores, como han sido propuestos en este Capítulo 5. Esta oportunidad de observarla a la luz de diferentes ángulos lleva a una mayor capacidad para el Estado de atender y priorizar los diferentes desafíos y amenazas, en oposición a lo que se entiende como «seguridad clásica» o «defensa del Estado», y la «seguridad humana» o enfoque contemporáneo de la misma. Por tanto, la seguridad debe ser entendida en términos comprensivos plurales, para desde allí enmarcar hacia el diseño de una estrategia integral y holística que apunte a desmilitarizar las políticas de seguridad y a la formulación de políticas públicas.

CONCLUSIONES GENERALES

El objetivo general trazado para este trabajo investigativo ha sido el de analizar el proceso de construcción de la estrategia de seguridad nacional de Colombia entre 1998 y 2018, para un periodo de veinte años. En ese sentido, esta tesis argumentó que, pese al vacío institucional y metodológico que existe en el país para el diseño y la construcción de una estrategia de seguridad que abarque el mediano y el largo plazos, puede ser plasmada como una gran estrategia o un libro blanco de la seguridad y la defensa en Colombia (Álvarez Calderón, 2017, 307; Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018, 13), si ha existido una sucesión de ideas y acciones que impulsaron un proceso de transformación en la concepción de la seguridad y la defensa nacional, y, en consecuencia, han potencializado paulatinamente el desarrollo de una estrategia híbrida de seguridad nacional.

Cabe indicar que los estudios que abordan la construcción de la estrategia de seguridad nacional se centran en analizar los casos que involucran métodos secuenciales o que hacen alusión a los libros blancos. Sin embargo, el diseño y la construcción de este tipo de procesos, entendido por muchos como un proceso simplemente lineal, reduce la complejidad y la necesidad de abrirse a una multiplicidad de otros posibles diseños. Por tanto, el diseño o planteamiento de una estrategia de seguridad nacional no debe ser solamente observado como el conjunto de procesos de planeación estratégica que siguen una sucesión de fines, modos y medios, sino que también puede ser considerada como el conjunto de unas ideas, objetivos y valores compartidos bajo un enfoque de transversalidad interagencial.

Por otro lado, desde el diseño metodológico, el rastreo de procesos permitió ejecutar una mirada renovada desde la investigación al estudio de la seguridad en Colombia. Particularmente, el análisis de la seguridad, sus elementos y la agenda política bajo la cual esta se ha desarrollado en el Estado, que además ha estado suscrita a tendencias polarizadas surgidas desde distintos actores nacionales. Por tanto, al rastrear principalmente las ideas y

su concepción en estrategias se alcanza una evaluación de mayor profundidad y reflexión acerca de este proceso.

Por ello, luego de reflexionar sobre el proceso realizado por estos tres mandatarios durante los veinte años en los cuales transcurrieron sus gobiernos, a partir de las diversas estrategias y soluciones desde las que se trataron los problemas de seguridad, se pueden diversificar las mismas apuntando a encontrar propuestas diplomáticas, civiles, sociales, económicas, medioambientales y policiales, entre otras, que diversifiquen la vía militar tradicional para abordarlos.

En ese sentido, el recorrido desarrollado mediante el rastreo de procesos en la magnitud del tiempo analizado permitió establecer, en primer lugar, un conjunto de ideas y elementos que transformaron la concepción de la seguridad en el Estado; en segundo lugar, un cúmulo de momentos protagónicos y coyunturales que otorgaron un contexto y unas nuevas condiciones en las cuales estas ideas encontraron eco, ya sea en la sociedad doméstica o internacional, y en tercer lugar, una serie de estrategias y patrones de comportamiento – continuos y discontinuos– en la puesta en marcha de la perspectiva presidencial para la seguridad y la defensa estatal.

Ahora bien, en función del aparato teórico esta investigación se desarrolló a partir de los postulados construccionistas de la Escuela de Copenhague. El análisis partió desde el supuesto de comprender la seguridad en su calidad performativa, es decir, la seguridad en acción. En ese sentido, las condiciones objetivas de la seguridad en la década de 1990 quedaron relegadas a la interpretación de las dinámicas internas del Estado por parte de sus élites presidenciales, los presidentes Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2010). En ese caso, la manera como respondieron al conflicto armado interno y al problema del narcotráfico de forma securizadora.

No obstante, es también interesante analizar de forma conjunta el planteamiento opuesto a la securitización, dado que incluye la variable de la despolitización o desecuritización en un mismo caso de estudio, particularmente, analizar el proceso emprendido por el presidente

Santos (2010-2018) para alcanzar la paz. De esta forma, la teoría de Copenhague permite observar la capacidad de la seguridad como acción discursiva para producir ideas en la práctica política, la lucha por el poder y el abordaje de los conflictos sociales.

Por otra parte, en relación con los objetivos específicos que segmentan el proceso del análisis de este trabajo se concluyen los siguientes aspectos.

Para dar cumplimiento con el primer objetivo, se llegaron a comprender las ideas y elementos incorporados a lo largo de la transformación de la seguridad en Colombia entre 1998 y 2018. Respecto al surgimiento de las ideas, con el fin de comprender su proceso, se considera lo planteado por la teoría de Copenhague, en la cual la seguridad estatal depende de la práctica autorreferencial de sus agentes, es decir, de sus tomadores de decisión. Cabe afirmar que el modelo presidencialista de Colombia como Estado privilegió el modelo «*top-down*» para la construcción de la seguridad; debido a la forma en la cual las élites políticas identificaron temas puntuales como problemas de seguridad, e introdujeron acciones y estrategias para su abordaje.

En consecuencia, para identificar la formación de las ideas provenientes de la interpretación singular de los presidentes a las coyunturas domésticas propias del país y evaluar los procesos de toma de decisiones ejecutados por cada uno de los mandatarios, se utilizó la metodología del estudio de caso aplicando la técnica del rastreo de procesos.

Por ello, el trabajo de investigación doctoral consistió en realizar un acercamiento histórico al escenario de interpretación de la seguridad nacional en Colombia, reconstruyendo los significados atribuidos a esta noción, a partir de la segunda mitad del siglo XX hasta el presente, extractando de los planes y programas de la política, junto a los documentos legales que acompañaron este proceso, las ideas y el uso del lenguaje empleado por los actores intervinientes, que se constituyen en variables de gran significado para el análisis de la práctica social en torno a la seguridad.

En ese sentido, mediante el rastreo de procesos realizado al identificar las secuencias de eventos y de las coyunturas ocurridas durante estas dos décadas, se llega a la narrativa causal explicativa de la idea de construcción de la paz y la reducción de los grupos armados ilegales como eje central impulsor de la estrategia de seguridad; sin embargo, en cada legislatura se observó que la ejecución de los planes de gobierno estuvo articulada a un mismo eje, pero desde perspectivas diferentes: desarrollo, paz, seguridad.

Las ideas mencionadas anteriormente tienen su génesis a finales del siglo XX y comienzos del XXI, a partir de dos ideas implementadas en el gobierno de Pastrana: los diálogos de paz y la transformación de las Fuerzas Militares para derrotar a los grupos criminales, paramilitares y guerrilleros. A partir de estas dos ideas se da inicio a la incorporación de nuevos elementos conceptuales, desde los referentes internacionales propuestos por diversos organismos multilaterales, así como desde los debates surgidos en torno a la renovación del planteamiento de la seguridad desde los espacios académicos nacionales y militares. A pesar de que estas que ideas surgieron en un mismo gobierno, con la coyuntura del terrorismo en el campo internacional y el orden interno de seguridad nacional, estas se bifurcaron bajo un proceso de securitización.

En relación con el objetivo específico número dos, se analizó el papel de los presidentes en el diseño de la estrategia de seguridad a partir de la securitización y desecuritización de esta. En el caso de estudio de este trabajo, se evidenció como cada uno de los presidentes –Pastrana, Uribe y Santos– interpretó y definió lo que, a su juicio, consideró como una amenaza para la existencia o supervivencia del Estado, o de sus connacionales, y, por tanto, reclamó para sí el derecho a actuar a favor de reducir, eliminar o contener la amenaza identificada, determinando con ello diversas estrategias para alcanzar sus fines. En ese sentido, cada uno de los presidentes analizados ejerció sus funciones constitucionales desde un marcado y reconocido liderazgo presidencialista y respondió de forma frontal a los desafíos de la seguridad en Colombia.

No así, pese a que sus decisiones fueron opuestas en algunos casos entre sus mandatos, al punto de sentarse en la bancada de oposición de su gobierno (por ejemplo, en el caso,

Uribe-Santos), cada uno de estos realizó claros esfuerzos en el tratamiento de los problemas y las amenazas a la seguridad del Estado entablando estrategias que en sumatoria han permitido la estabilización del Estado y la transformación de su institucionalidad en materia de la seguridad y defensa dejando un claro legado para el país en este aspecto. Esto permitió rastrear el proceso de securitización efectuado en los mandatos de los presidentes Pastrana y Uribe, mediante el Plan Colombia y la política de seguridad democrática, respectivamente. Luego, se indagó sobre el proceso de desecuritización de la seguridad efectuado por el presidente Santos, bajo la implementación del proceso de paz y posterior Acuerdo de Paz firmado con la guerrilla de las Farc.

En función del objetivo específico número tres, se examinaron los diferentes procesos y mecanismos de construcción e implementación de la estrategia de seguridad en Colombia durante los períodos presidenciales señalados. A partir del gobierno Pastrana (1998-2002) se dio un giro en la definición de la seguridad y la implementación de una estrategia nacional para abordar las amenazas. Primero se aprecia un programa para el fortalecimiento de las capacidades militares de la nación, catalizadas mediante la construcción de mecanismos de cooperación internacional, como lo fue el Plan Colombia y la internacionalización de la paz. La anterior reforma de la Fuerza Pública potenció la utilización cada vez mayor y mejor de diversos elementos de inteligencia, movilidad y capacidad de combate de las tropas, la implementación de capacidades aéreas para contrarrestar las acciones de la guerrilla y sumado al apoyo de la sociedad, se iba transformando la dinámica del conflicto armado a favor del Estado.

Ya en la primera legislatura del gobierno del presidente Uribe (2002-2006) y su posterior reelección (2006-2010), sumado a la elección presidencial de su exministro de Defensa en 2010, por un lado, permitió dar continuidad a algunos elementos contenidos, tanto en la estrategia del presidente Andrés Pastrana, como en la del presidente Álvaro Uribe. A su vez, tanto en los casos de los presidentes Uribe y Santos, la oportunidad de haber tenido dos mandatos seguidos (Uribe 2002-2006 y 2006-2010; y Santos 2010-2014 y 2014-2018) llevaron a que sus estrategias alcanzaran los logros planteados en sus gobiernos, tales como, en el caso del presidente Uribe, recuperar la soberanía territorial estatal al reducir a la

guerrilla de las Farc a su mínima expresión y liderar el proceso de desmovilización con las Auc, y en el caso del presidente Juan Manuel Santos, lograr la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las Farc.

Finalmente, en el Capítulo 5 se recogen los elementos encontrados en los cinco períodos presidenciales. Este recorrido estableció algunas características manifestadas durante la transformación de las Fuerzas Militares, las cuales fueron, el primer paso, para avanzar hacia el desarrollo de un nivel estratégico de la seguridad y defensa nacional desde el sector defensa, así como la implementación de un proceso de paz.

Durante las dos décadas analizadas se evidencian cambios en la noción de la «seguridad» en Colombia. Entre la última década del siglo XX y el comienzo del XXI, los gobiernos focalizaron sus esfuerzos en la situación de conflicto armado; sin embargo, la diversificación de la concepción de la seguridad hacia un enfoque de «seguridad humana y multidimensional» en las legislaturas de los presidentes Santos y Duque posibilitaron la formación de una estrategia híbrida surgida, no sobre la base de una planeación estatal lineal, sino como el resultado del conjunto de ideas que permitió el despliegue de los recursos del Estado colombiano para alcanzar sus intereses hacia un mediano y largo plazos.

Este es el panorama con el que terminó el siglo XX y las representaciones sociales en torno a la seguridad en Colombia; como resultado de esta primera etapa puede considerarse que aún no se sientan las bases para abordar de manera integral el tema de la seguridad y defensa nacional, lo que condujo a importantes avances en la construcción de un pensamiento y una estrategia derivada.

De igual manera, se constata que el tema ha sido dejado en manos de los militares exclusivamente, obviando el hecho de que la formulación de una estrategia nacional para la seguridad y la defensa es un proceso macro del Estado, que involucra directamente a la dirigencia civil, lo que ha aumentado de esta manera el fenómeno de la securitización en el país, situación en la cual se dio más relevancia a la propiedad privada y a la tierra que a las mismas personas.

En relación con la temporalidad seleccionada para aplicar el rastreo (1998-2018) esta brindó a la investigación la oportunidad de analizar y evaluar un conjunto de ideas, estrategias y enfoques conectados por eventos y actores, lo cual arroja como resultado una mirada amplia hacia el fenómeno estudiado sin limitar su alcance cuando se asumen solamente las rupturas y continuidades entre las legislaturas continuas.

En consecuencia, en el contexto actual de inestabilidad internacional una estrategia de seguridad nacional es más relevante que nunca. A su vez, en el escenario actual nacional es esencial el papel de la definición de una estrategia para la identificación y prevención de amenazas internas y externas al sistema de defensa y de seguridad nacional que permitan la preservación de la integridad territorial.

En ese sentido, con este trabajo de investigación se hace un aporte, en el sentido de brindar herramientas para la observación del proceso que ha llevado la transformación del sector defensa, sus logros y las oportunidades de continuar con la implementación y el fortalecimiento de los vectores de la seguridad multidimensional en su aparato institucional.

Y, así pues, el presente se constituye en el primer referente para abordar el difícil camino de la institucionalización metodológica, en aras de que el Estado colombiano tenga la capacidad de diseñar una estrategia de seguridad que permita afrontar las amenazas y riesgos contemporáneos, cada vez más complejos y dinámicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros

- AGUIRRE, I. (1993). *Raymond Aron y la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Universidad Complutense.
- ALBRECHT, U. Y BRAUCH-GÜNTER, H. (2009). Seguridad en la investigación para la paz y en los estudios de seguridad. En U. Oswald Spring y H. Günter Brauch (comps.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI* (pp. 329-373). México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- ÁLVAREZ CALDERÓN, C. E. (2017). Ocupación de los espacios vacíos: una condición sine qua non para la seguridad multidimensional en Colombia. En C. E. Álvarez Calderón (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Bogotá: Ediciones Esdegue.
- ÁLVAREZ, C. E., ROSANÍA, N., SÁNCHEZ, D. Y JIMÉNEZ, G. (2017). Seguridad y defensa: conceptos en constante transformación. En C. E. Álvarez Calderón. (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 29-83). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- ÁLVAREZ CALDERÓN, C. E. Y FERNÁNDEZ OSORIO, O. A. (eds.). La “gran estrategia”: instrumento para una política integral en seguridad y defensa. Volumen 1.
- ARÉVALO DE LEÓN, B. (2002), De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática. En Arévalo de León (coord.). *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Guatemala: Flacso.
- ARIZMENDI, I. (1989). Presidentes de Colombia 1810-1990. En *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- BAYSAL, B. B. (2019). *Securitization and Desecuritization of Farc in Colombia: A Dual Perspective Analysis*. Washington D. C.: Lexington Books.
- BENNETT, A., Y CHECKEL, J. T. (eds.). (2015). *Process tracing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BITAR GIRALDO, S. E. (2016). *US Military Bases, Quasi-bases, and Domestic Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- BLATER, J., Y HAVERLAND, M. (2014). Case Studies and (Causal) *process tracing*, (Chapter 4, pp. 59-84). In I., Engeli, and C. R., Allison (eds.). *Comparative policy studies: Conceptual and methodological challenges*.
- BORDA GUZMÁN, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Bogotá: Ediciones Uniandes.
- BOSEMBERG, L. E. (2006). Las guerras mundiales: problemas y controversias en torno a los orígenes. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, (33), pp. 289-309.
- BRAUCH-GÜNTER, H. (2009). Cuarteto conceptual: la seguridad y sus vínculos con la paz, el desarrollo y el ambiente. En U. Oswald-Spring y H. Günter-Brauch (comps.). *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI* (pp. 151-228). México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- BUZAN, B. (1987). *An introduction to strategic studies: military technology and international relations*. Studies in International Security. Springer. Amazon.
- BUZAN, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Pub.
- BUZAN, B., WÆVER, O., Y DE WILDE, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Pub.

- BUZAN, B. Y WAEVER, O. (2003). *Regions and powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUZAN, B., HANSEN L. (2007). Editors' Introduction. In B. Buzan, L. Hansen (eds.), *International Security*, (pp. XVII-XL). London: Sage Publications.
- CABALLERO, C. Y PIZANO, D. (2014). Nota de los compiladores. En C. Caballero, C. y D. Pizano (eds.), *Punto de inflexión: decisiones que rescataron el futuro de Colombia. La administración del presidente Andrés Pastrana Arango, 1998-2002*. Universidad de los Andes. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- CARR, E. H. (2004). *La crisis de los veinte años, 1919-1939*. Madrid: La Catarata.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH). (2014). *Guerrilla y población civil trayectoria de las Farc (1949-2013)* (3.^a ed.). Bogotá: CNMH.
- DAVID, W., Y SHERWOOD, D. (eds.). (2000). *Oceans Governance and Maritime Strategy*. St. Leonards, NSW: Allen and Unwin.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (1995). Plan Nacional de Desarrollo *El Salto Social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2003). *Hacia un Estado comunitario (2002-2006)*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Bogotá: DNP.
- EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS (2016a). Declaración del Presidente Barack Obama sobre el Acuerdo de Paz de Colombia. <https://co.usembassy.gov/es/declaracion-del-presidente-barack-obama-sobre-el-acuerdo-de-paz-de-colombia/>
- ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA. (2019). *Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional Propuesta 2018-2028*. Bogotá: Graphic Motion.
- FLICK, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- FLICK, U. (2008). *Managing quality in qualitative research*. New York: Sage.
- GEORGE, A. L., BENNETT, A., 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- GILPIN, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GIRALDO BONILLA, H. F., Y CABRERA ORTIZ, F. (2020). Los intereses nacionales de Colombia y su protección: el desafío para una estrategia de seguridad nacional. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith, y F. Cabrera Ortiz. *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 78-113). Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- GONZÁLEZ POSSO, C. (2015). El territorio de la paz es Colombia y su gente. *Revista Semillas*. <https://www.semillas.org.co/es/el-territorio-de-la-paz-es-colombia-y-su-gente#:~:text=De%20una%20d%C3%A9cada%20para%20ac%C3%A1l,%2C%20alianza%2C%20enfoque>
- GONZÁLEZ, M., Y BETANCOURT, M. (2016). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica. *Urvio Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (22), 70-84.
- GRIECO, J. M. (1997). Realist international theory and the study of world politics. En M. W. Doyle [G. J. Ikenberry](#). *New Thinking in International Relations Theory*, p. 167. London: Routledge.
- HALLIDAY, F., GARCÍA-FALCES, N. Z., Y WANG, B. (2006). *Las relaciones internacionales y sus debates*. España: Centro de Investigación para la Paz (CIP-Fuhem).
- HELD, D., Y ANTHONY, M. G. (2002). *Transformaciones globales. Política, económica y cultura*. Oxford: Oxford University Press.
- HERZ, J. H. (1959). *International politics in the atomic age* (v. 34). New York: Columbia University Press.
- HOBBS, T. (1991) *Leviathan*. Nueva York: Cambridge University Press. (Publicado originalmente en 1651).
- HOBBSAWM, E. J. (1995). Historia del siglo XX. 1914-1991. *Región y Sociedad*, 11 (1999).

- HOOPER, B., Y KRAMSCH, O. (eds.). (2004). *Cross-Border Governance in the European Union* (1.^{ed.}). London: Routledge.
- HUGHES, B. R. (1991). *Continuity and Change in World Politics: The Clash of Perspectives*. N. J.: Prentice Hall, p. 55.
- JARQUE IÑIGUEZ, A. (1999). Estados Unidos en el inicio de la Guerra Fría: aspectos geopolíticos y económicos. *Reden, Revista Española de Estudios Norteamericanos*, 17-18, p. 167-181.
- KISSINGER, H. (1973). *Un mundo restaurado*. México: FCE.
- LAMONT, C. (2015). *Research Methods in International Relations*. Londres: SAGE.
- LANDER, E. (2000). Ciencias sociales: saberes coloniales eurocéntricos. En E. Lander (comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso.
- LEAL BUITRAGO, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva*. Bogotá: Alfaomega Editores.
- LEAL BUITRAGO, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958-2005*. Bogotá: Editorial Planeta.
- LEYTON SALAS, C. (2008). *Seguridad cooperativa y seguridad colectiva ¿Cohabitación de la disuasión y la cooperación?* Santiago de Chile: Observatorio Regional de Paz y Seguridad.
- LIPSON, C. (2005). *How to Write a BA Thesis: A Practical Guide from your First Ideas to you Finished Paper*. Chicago: University of Chicago Press.
- MANN, M. (1986). *The Sources of social power. A history of power from the beginning to 1760*. AD (ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- MAQUIAVELO, N. (1939). *El Príncipe*. Buenos Aires: Espasa-Calpe. (Original publicado en 1532).
- MARÍN ZAFRA, G. (2010). El Frente Nacional como sistema de coalición y ¿fraude? en las elecciones presidenciales de 1970.
- MEDINA, C. (2012). Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado. En *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*. Vargas Velásquez, A. (coord.). Clacso, Ecuador.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120412011532/prisma-6.pdf>
- MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEFENSA). (s.f). Transformación y futuro de la Fuerza Pública 2010-2030. Bogotá: Imprenta Nacional.
- MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEFENSA). (2007). *Política de consolidación de la seguridad democrática (PCSD)*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- MINISTERIO DE DEFENSA (MINDEFENSA). (2011). *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad. Fortalecemos la seguridad para dar el salto definitivo hacia la prosperidad*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pisped.pdf
- MORA, J. E. (2021). *Los pecados de la paz*. Bogotá: Editorial Planeta.
- MOTTA HURTADO, V. (2020.). *Transformación del sector defensa y seguridad de Colombia (1998-2018)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.
- MURILLO, M. A. (2004). Colombia and the United States. War, Unrest and Destabilization. New York: Seven Stories Press.
- NEF, J. (1999). *Human Security and Mutual Vulnerability. The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*, Ottawa: International Development Research Centre.
- NOLAN, E. J. (1994). The Concept of Cooperative Security. En E. J. Nolan (ed.). *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*. Washington: The Brookings Institutions Press.
- NOZICK, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- OROZCO RESTREPO, G. (2016). Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial. *Desafíos*, 28 (I), pp. 335-369. dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.08
- PASTRANA ARANGO, A. (2006). *La palabra bajo fuego*. Barcelona: Editorial Planeta.

- PASTRANA BUELVAS, E., Y VERA PIÑEROS, D. (2012). De Uribe a Santos: ¿Continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost. (ed.). *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 57-79.
- PASTRANA BUELVAS, E., Y VERA PIÑEROS, D. (2017). La política antidroga de Colombia: avances, retrocesos y oportunidades de cooperación con Brasil, Perú y Ecuador. En J. A. García Díaz, et ál., *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico*, 11-52.
- PASTRANA BUELVA, E., Y VERA PIÑEROS, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad. Del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad*. Perú: Instituto de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Perú.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. (2007). *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México: PNUD y FCE. <https://bit.ly/3nCCNnl>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. Edición del Vigésimo Aniversario. *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Nueva York: Colorcraft of Virginia.
https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf
- QUINTERO CORDERO, S., y FORERO GARZÓN, M. (2019). Los libros blancos de defensa de Perú y Brasil: aspectos geopolíticos, seguridad regional e incidencia para Colombia. En *Hacia una estrategia en Colombia: construcción de una política pública en seguridad y defensa* 3. C. E. Álvarez Calderón, y A. Fernández Osorio (eds.) pp. 89-117.
<https://librosesmic.com/index.php/editorial/catalog/view/23/20/250>
- RAMÍREZ, S., Y CADENAS, J. M. (2006). *Colombia-Venezuela: retos de la convivencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- RANGEL, A. (2007). *Sostenibilidad de la seguridad democrática*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. <http://site.ebrary.com/lib/urosariosp/Doc?id=10165704&ppg=20>
- RAWLS, J. (2009). *A theory of justice*. Harvard: Harvard University Press
- REMIRO, A. (2013). *De la seguridad, el lenguaje y otras calamidades*. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2012, Universidad del País Vasco. Madrid: Tecnos.
- ROSANÍA, N., SÁNCHEZ, D., Y LÓPEZ-GUAHUÑA, G. (2018). *Capítulo II: rupturas y continuidades de la seguridad y defensa en Colombia: de la seguridad nacional a la seguridad multidimensional*. *Escuela Superior de Guerra "General Rafael Núñez Prieto"*.
<https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/27/23/369-1?inline=1>
- SANAHUJA, J. A. (2012). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones políticas y actores*. España: Universidad Complutense de Madrid.
- SANAHUJA, J. A. Y SCHÜNEMANN, J. (2012). El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores* (pp. 17-70). Madrid: Editorial Complutense.
- SÁNCHEZ, D. R., Y RODRÍGUEZ-MORALES, F. A. (2007a). *Seguridad, democracia y seguridad democrática*. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI).
- SÁNCHEZ, D. R., Y RODRÍGUEZ-MORALES, F. A. (2007b). Seguridad nacional: el realismo y sus contradictores. *Desafíos*, 15, julio-diciembre, pp. 120-177. Universidad del Rosario.
- SCHOULTZ, L. (1987). *National Security and United States Policy Toward Latin American*, Princeton: Princeton University Press, pp. 11-20.
- SILVA LUJÁN, G. (1989). *El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar*. Nueva

- TAPIAS, F. (2014). El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. En C. C. Argáez y D. P. Salazar (eds.), *Punto de inflexión: decisiones que rescataron el futuro de Colombia: la administración del presidente Andrés Pastrana Arango 1998-2002*, 1.^{ed.}, pp. 159–176. Bogotá: Universidad de los Andes. <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt19rmbhf.9>
- TICKNER, J. A. (1992). *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. New York: Columbia University Press.
- TICKNER, A. B. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- TILLY, C. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza Editorial.
- VALENCIA TOVAR, Á., Y BARRADAS, J. M. V. (1993). *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*. Ejército. 3.
- VARGAS VELÁSQUEZ, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio Editores.
- VENERONI, H. L. (1973). *Estados Unidos y las Fuerzas Armadas de América Latina: la dependencia militar* (pp. 21-57). Buenos Aires: Periferia.
- WÆVER, O. (1995). *Securitization and desecuritization* (p. 48). Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research.
- WALTZ, K. N. (2010). *Theory of international politics*. Illinois: Waveland Press.
- YOUNG, I. M. (1998). Political Theory: an overview. En R. Goodin y H.D Klingemann, *Political Science*, Oxford: O.U.P. (Versión en español, p. 694).

Capítulos de libros

- ÁLVAREZ, C. E., CORREDOR, C., y VANEGAS, F. (2018). Pensamiento y cultura estratégica en seguridad y defensa: bases para la construcción de una gran estrategia del Estado. En C. E. Álvarez Calderón, y A. E. Fernández Osorio. *Hacia una gran estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa*. Colombia: Escuela Militar de Cadetes.
- ARENAL, C. (2015). Americanocentrismo y relaciones internacionales: la seguridad nacional como referente. En C. Arenal y J. A. Sanahuja (eds.). *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- EMMERS, R. (2010). Securitization. En A. Collins (ed.), *Contemporary Security Studies*. Estados Unidos: Oxford University Press, pp.136-150.
- HYDE-PRICE, A. (2004) European Security, Strategic Culture, and the Use of Force. *European Security*, 13:4, pp. 323-343.
- JERVIS, R. (1978). Cooperation under the security dilemma. *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 30 (2), pp. 167-214.
- MALDONADO PRIETO, P. C. (2015). La seguridad multidimensional y los retos de la cooperación interagencial. En [S. A. Mejías](#) y [S. Ferreira](#) (coord.). *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, 73. Fundación Dialnet.
- MEARSHEIMER, J. (2007). Structural Realism. In T. Dunne, M. Kurki, y S. Smith (eds.). *International Relations Theories Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press, pp. 77-93.
- MOLLER, B. (1996). Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos. *Desarrollo Económico*, (36) 143, pp. 769-792.
- MORGENTHAU, H. J. (1986). Una teoría realista de la política internacional. En *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, pp.11-26. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- MOURE, L. (2015). El realismo en la Teoría de las Relaciones Internacionales: génesis, evolución y aportaciones actuales. En Arenal y Sanahuja (eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, pp. 21-51.

- ONUF, N. (2002). The strange career of Constructivism in International Relations. In D. J. Puchala, *Visions of International Relations*. Columbia: University of South California, p.119-141.
- PASTRANA ARANGO, A. (2014). Introducción. En C. Caballero, y D. Pizano (eds.), *Punto de inflexión: decisiones que rescataron el futuro de Colombia. La administración del presidente Andrés Pastrana Arango, 1998-2002*. Universidad de los Andes. Bogotá: Ediciones Uniandes, pp. 29-35.
- SPENCER, D. Y GÓMEZ, J. (Junio de 2011). Colombia: camino a la recuperación: seguridad y gobernabilidad 1982 -2010. Washington: [Universidad Nacional de Defensa \(Estados Unidos\). Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa.](http://www.universidadnacionaldefensa.edu.co/)
- YIN, R. K. (2004). *The case study anthology*. New York: Sage Publishing.
- YIN, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods*. 5. New York: Sage Publishing.
- YIN, R. K. (2015). Case Studies. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, 3, pp. 192-201. E. Wright, (ed.). [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.10507-0](https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.10507-0)
- WÆVER, O. (1993). *Securitization and desecuritization* (p. 48). Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research.
- WÆVER, O. (1995). Securitization and Desecuritization. In R. D. Lipschutz (ed.), *On Security*, New York: Columbia University Press, pp. 46-86.

Revistas científicas y académicas

- ÁLVAREZ CALDERÓN, C. E. Y CAÑÓN LÓPEZ, D. C. C. (2019). De la construcción del Estado a la construcción de la nación colombiana: aportes y reflexiones desde los estudios en seguridad y defensa1, *Fuerzas Militares*, 181.
- ALKIRE, S., Y SANTOS, M. E. (2010). Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries, *OPHI Working Papers*, (38), University of Oxford. <https://ophi.org.uk/acute-multidimensional-poverty-a-new-index-for-developing-countries/>
- AMORENA, F. (2008). La Guerra Fría y el terrorismo, *Boletín del Centro Naval*, 820, abril-junio. <https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN820/820amorena.pdf>
- ARBOLEDA RAMÍREZ, P. B. (2014). Aproximación teórica al estudio de la violencia política en Colombia durante el siglo XX, *Academia y Derecho*, (8), pp. 119-135.
- AXWORTHY, L. (2001). Human Security and Global Governance: Putting People First, *Global Governance*, 7 (1), pp. 19-23.
- BALSALOBRE, J. P. (2017). El recurso humano en la doctrina para los escenarios de guerra asimétrica, *bie3: Boletín IEEE*, (6), 939-964.
- BEDOYA JIMÉNEZ, M. A. (2016). La lucha contra las drogas: fracaso de una guerra, comienzo de una nueva política, *Drugs and Addictive Behavior*, 1 (2), 237-254.
- BOETTGER, C. (2020). Conflicto armado colombiano: institucionalización de la presencia de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública, análisis retrospectivo y fracturas de la matriz social. En T. Rodríguez, E. Rodríguez-Pinzón, y O. Wæver. *Militarización y seguridad pública en las Américas, Pensamiento Propio*. Edición especial 51, enero-junio, año 25, Cries.
- BRIL-MASCARENHAS, T., MAILLET, A., Y MAYAUX, P. L. (2017). *Process tracing*, Inducción, deducción e inferencia causal, *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 37 (3), pp. 659-684. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- BROOKS, S. G., IKENBERRY, G. J., Y WOHLFORTH, W. C. (2012). Don't come home, America: the case against retrenchment, *International Security*, 37 (3), 7-51.
- BUZAN, B. (2020). The transformation of global international society and the security agenda, Interview with Professor Barry Buzan, *Security and Defence Quarterly*, 30 (3), pp. 7-14. <https://doi.org/10.35467/sdq/125295>

- CABRERA ORTIZ, F. (2021). Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional, *Revista Científica General José María Córdova*, 19 (33), pp. 5-28. <https://doi.org/10.21830/19006586.747>
- CABRERA ORTIZ, F. (2016). La seguridad humana como complemento de la seguridad multidimensional. Nueva herramienta para la consolidación y estabilización de la paz en Colombia. En Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro, *Transformación militar*, p. 139.
- CÁRDENAS SEPÚLVEDA, S. L. Y PETRO GONZÁLEZ, I. R. (2014). Rol de las Fuerzas Armadas y de Policía en el marco del posconflicto colombiano, *Verba Iuris*, 32, julio-diciembre, pp. 149 – 162.
- CARDONA CARDONA, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar, *Colombia Internacional*, (53), pp. 53-74.
- CASADO CLARO, M. F. (2018). Desecuritización, un concepto en construcción. El regreso al tratamiento de la energía nuclear por los cauces políticos ordinarios en Japón a la luz de Fukushima, *Relaciones Internacionales*, (38), 59–78. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.003>
- DEVIA GARZÓN, C. A. Y HERNÁNDEZ OSPINA, A. J. (2017). Seguridad humana, conflicto y proceso de paz en Colombia, *Razón Crítica*, 3, pp. 23-48. <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1231>
- ECHANDÍA CASTILLA, C., Y BECHARA GÓMEZ, E. (2006). Conducta de la guerrilla durante el gobierno Uribe Vélez: de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégico, *Análisis político*, 19 (57), pp. 31-54.
- ELMAN, C. (2004). Extending offensive realism: The Louisiana purchase and America's rise to regional hegemony, *American political science review*, 98 (4), pp. 563-576.
- ESQUIVEL TRIANA, R. (2016). La Fuerza Aérea Colombiana y el cese del conflicto armado (1998-2015), *Revista Científica General José María Córdova*, 14 (17), 377-401.
- FARFÁN-MORENO, W. (2022). Seguridad ampliacionista en el Acuerdo de Paz de Colombia (2016): seguridad humana, medio ambiente y paz territorial, *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 13 (1), 298-324. <https://doi.org/10.21501/22161201.3583>
- FERMÍN, E. F. (2009). La crisis diplomática en América Latina: la incursión colombiana en el territorio ecuatoriano, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 15 (2), 57-81.
- FLOYD, R. (2007). Towards a consequentialist evaluation of security: bringing together the Copenhagen and Welsh Schools of security studies, *Review of International Studies*, (33).
- FLÓREZ RUIZ, J. F. (2012). ¿Estado o concepto fallido? Problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla, *Revista Derecho del Estado*, (27), pp. 193-234.
- FRIEDMAN LISSNER, R. (2018). What Is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield, *Texas National Security Review 2 Issue 1*. <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/868>
- GARCÍA, V., TREJOS, L. (2021). Las tramas del conflicto prolongado en la frontera colombo-venezolana: un análisis de las violencias y actores armados en el contexto del posacuerdo de paz, *Colombia Internacional*, (105), pp. 89-115. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint105.2021.04>
- GLASER, C. L. (1997). The security dilemma revisited, *World politics*, 50 (1), pp. 171-2.
- GÓMEZ, D. A., Y TOLOSA, A. M. (2019). Los sistemas de creencias en la política de drogas en Colombia 2000-2015. Un análisis desde el marco de coaliciones promotoras, *Estudios de Derecho*, 76 (167), 11-40.
- HERZ, J. H. (1950). Idealist internationalism and the security dilemma, *World politics*, 2 (2), pp. 157-80.
- HUYSMANS, J. (1998). Revisiting Copenhagen: Or, on the creative development of a security studies agenda in Europe, *European Journal of International Relations*, 4 (4), pp. 479-505.
- IGLESIAS, M. A. L. (2011). La evolución del concepto de seguridad, *Pre-bie3*, (3), 17.
- LEAL BUITRAGO, F. (1992). Surgimiento, auge y crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional, *América Latina y Colombia, Análisis Político* (15), enero a abril de 1992.

- LEAL BUITRAGO, F. (2006). La política de seguridad democrática 2002-2005, *Análisis Político*, 19 (57). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052006000200001&lng=en&tlng=es.
- LEGUIZAMO, C. (2002). Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las Farc-Ep, 1998-2002, *Archivos de Economía* (DNP).
- LEVI, G. (2018). Microhistoria e historia global, *Historia Crítica* (69), pp. 21-35. <https://doi.org/10.7440/histcrit69.2018.02>
- LUZZANI, T. (2012) *Territorios vigilados: cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*, Biblioteca del Congreso.
- KEOHANE, R. O. (1983). Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond, *Political Science: The State of the Discipline*. A. W. Finifter (ed.), *American Political Science Association*, p. 515.
- KRAUSE, K. (1998). Critical theory and security studies, *Cooperation and Conflict*, 33 (3), pp. 298-333.
- MANCHOLA, C. M., Y TIUBASÁ, G. B. (2018). Aprender del pasado: la delgada e ¡invisible! línea entre las políticas de seguridad de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, *Criterios*, 11 (1), 53-89.
- MORALES, J. (2005). La seguridad y la defensa en el pensamiento político de Nicolás Maquiavelo. En *Realidad y Reflexión*, Año 5, (13), *Revista cuatrimestral enero-abril 2005*. <https://core.ac.uk/download/pdf/47266386.pdf>
- MORAVCSIK, A. (1997). Taking Preferences Seriously. A liberal Theory of International Politics, In *International Organization*, 51 (4), pp. 516-521.
- NIÑO PÉREZ, J. J., DEVIA GARZÓN, C. A., Y ORTEGA AVELLANEDA, D. (2016). Seguridad humana: securitización del desarrollo y evaluación de amenazas en el siglo XXI, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 46 (125), pp. 275-290.
- OCKENDORFF, A., Y DUVAL, T. (2013). Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional, *Estudios Internacionales*, 45 (176). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.29991>
- OFFE, C., Y SCHMITTER, P. C. (1995). Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal, *Revista Internacional de Filosofía Política*, (6), p. 5-30.
- ORTEGA, P., Y FONT, T. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, (119), pp. 161-172.
- PABÓN, C. (2015). Análisis crítico del discurso sobre conflicto armado y desarrollo en los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos en Colombia, entre 2002 y 2013, *Revista CIFE: Lecturas de Economía Social*, 17 (27), 55-10.
- PASTRANA, E., Y CASTRO, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto, *Agenda Internacional*, (35), pp. 97-118.
- RAMÍREZ, S (2006). El gobierno de Uribe y los países vecinos, *Análisis Político*, 19 (57), 65-84.
- RAMÍREZ, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana, *Nueva Sociedad*, 231, pp. 79-95.
- RAMÍREZ, S. (2017). Debate drogas: nuevas ideas y actores, *Desafíos*, 29 (2), 329-352.
- RETTBERG, A. (2002a). Empresarios y política en Colombia: un estudio de caso del gobierno Samper (1994-1998), *Revista de Estudios Sociales*, (12), 52-65.
- RETTBERG, A. (2002b). Administrando la adversidad: respuestas empresariales al conflicto colombiano, *Colombia Internacional*, (55), 37-54.
- RÍOS, J. (2015). Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las Farc en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1 (1), pp. 63-83.
- RODRÍGUEZ, G. P. (2014). Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿Una misma derecha?, *Nueva Sociedad*, (254), p. 84.
- ROJAS GUEVARA, P. J. (2015). El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad, *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 63-82.
- ROJAS GUEVARA, P. J. (2017). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia, *Revista Científica General José María Córdova*, 15 (19), 95-119. <https://doi.org/10.21830/19006586.78>

- RUBIO, J. C. C., SERRANO, J. S., Y MARTÍNEZ, J. C. B. (2018). Competencia digital en futuros docentes de Ciencias Sociales en educación primaria: análisis desde el modelo TPACK, *Educatio Siglo XXI*, 36 (1 marzo a junio), 107-128.
- RUSSELL, R., Y TOKATLIAN, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy, *Revista Cidob D'afers Internacionals*, pp. 157-180.
- SALOMÓN, M. (2002). La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, (4), 3.
- SALTER, M. B. (2008). Securitization and desecuritization: A dramaturgical analysis of the Canadian Air Transport Security Authority, *Journal of international relations and development*, 11 (4), pp. 321-349.
- SAXE-FERNÁNDEZ, J. (2002). Militarización de la crisis mundial: costos de hegemonía, colapsos mundiales y pensamiento oficial, *Documentos de estudio* (15), *Nueva Época*, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- SERBIN PONT, A. (2018). Evolución de la seguridad cooperativa en América del Sur, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4 (1), pp. 1-18. <http://dx.doi.org/10.18847/1.7.1>
- SCHWELLER, R. L. (1997). New realist research on alliances: Refining, not refuting, Waltz's balancing proposition, *American Political Science Review*, 91 (4), pp. 927-930.
- SISCO, C., Y CHACÓN, O. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad, *Revista Venezolana de Ciencia Política*, (25), enero-junio, pp. 125-146.
- SOJA, E. W. (2011). Beyond postmetropolis, *Urban geography*, 32 (4), 451-469.
- STETTER, S. (2020) La sociología histórica, la Teoría de las Relaciones Internacionales y la condición imperial, *Desafíos*, 32, (1), pp. 1-23.
- TANSEY, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling, *PS Political Science and Politics*, 40 (4): 765-72.
- TICKNER, A. B. (2005). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales, *Colombia Internacional*, (60), 12-35.
- TOKATLIAN, J. G. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio, *Revista Colombia Internacional*, 48, 35-43.
- TOKATLIAN, J. G. (2001). Colombia: un asunto de seguridad regional, *Sociedad y Economía*, (1), pp. 159-178.
- TOKATLIAN, J. G. (2004). Colombia: US Security Policy in the Andean Region and the Specter of a Regionalized War. Strategy for Empire: US Regional Security Policy in the Post-Cold War Era, *Lanham, MD: SR Books*.
- TOKATLIAN, J. G. (2008a). La construcción de un «Estado fallido» en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, *Análisis político*, 21 (64), pp. 67-104.
- TOKATLIAN, J. G. (2008b). A new doctrine of insecurity? US military deployment in South America. *NACLA Report on the Americas*, 41(5), 6-10.
- TORRIJOS, V. (2011). La política de seguridad en Colombia: ¿Ruptura, o una continuidad creativa?, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6 (1), p. 5.
- TORRIJOS, V. Y ABELLA J. D. (2017). Ventajas y desventajas políticas y militares para Colombia derivadas de su eventual participación en misiones internacionales relacionadas con la OTAN. *Revista Científica General José María Córdova*, (15) 20, 47-82.
- TREVIÑO RANGEL, J. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la «securitización» de la migración internacional en México? Una crítica, *Foro internacional*, 56 (2), pp. 253-291. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185013X2016000200253&lng=es&tlng=es.
- UREÑA SÁNCHEZ, M. I. (2015). El discurso geopolítico práctico del gobierno Clinton: de la narcodemocracia al Plan Colombia, *Estudios Políticos*, (47), pp. 67-87.

- VARGAS VELÁSQUEZ, A. (1998). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. Estudios Políticos, *Revista Udea*.
- VARGAS VELÁSQUEZ, A. (2011). El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa, *Ciudad paz-ando*, 4 (2), pp. 9-23.
- VÉLEZ, M. A. (2001). Farc-Eln: evolución y expansión territorial, *Desarrollo y Sociedad*, (47), pp. 151-225.
- VILLA GÓMEZ, J. D. (2014). Memoria, historias de vida y papel de la escucha en la transformación subjetiva de víctimas/sobrevivientes del conflicto armado colombiano, *El Ágora USB*, 14 (1), pp. 37-60.
- WALTZ, K. N. (1996). International politics is not foreign policy, *Security Studies*, 6 (1), pp. 54-57.
- WIBBEN, A. T. (2004). Feminist international relations: Old debates and new directions, *The Brown journal of world affairs*, 10 (2), pp. 97-114.
- WOLFERS, A. (1952). National Security as an Ambiguous Symbol, *Political Science Quarterly*, 67, issue 4, december, pp. 482-483.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

Informes y otros documentos

- ARRIOLA, J. (2009). Colombia: polémica internacional por la instalación de bases militares estadounidenses. *Letras Internacionales* (71-3). (Pdf).
- BÁRCENA, M. (2001). La evolución del sistema de seguridad colectiva de la ONU. Texto presentado en el Taller sobre Desarme y Seguridad Internacional, organizado por el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los días 24, 27 y 29 de agosto de 2001.
<https://revistadigital.sre.gov.mx/images/stories/numeros/n65/barcena.pdf>
- COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS. (2001). La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. International Development Research Centre (IDRC).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (Junio 16 de 2011). Ley 1450 de 2011 «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. *Prosperidad para todos*». Diario Oficial, n° 48.102, 16 de junio de 2011.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/ley145016062011.pdf>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (Junio 9 de 2015). Ley 1753 de 2015. «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018. *Todos por un nuevo país*». Diario Oficial, n° 49.538, 09 de junio de 2015.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/LEY%201753%20DEL%2009%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf>
- CUNIAL, S. (2013). Reformas en las políticas de drogas: apuntes a partir de las experiencias en Argentina y Portugal. VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- DABÉNE, O. (1997). Las narcodemocracias andinas. Ciencias Po. París (Pdf).
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (1998). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 *Cambio para Construir la Paz*.
https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pastrana2_contexto_cambio.pdf
- DISCAYA, A. (2013). Towards a Critical Securitization Theory: The Copenhagen and Aberystwyth Schools of Security Studies. <https://www.e-ir.info/2013/02/01/towards-a-critical-securitization-theory-the-copenhagen-and-aberystwyth-schools-of-security-studies/>
- DUBE, S. (2009). Geografías posmodernas. Modernidades coloniales: otros pasados, historias presentes. CEAA, El Colegio de México (Inspdf).

- EROUKHMANNOFF, C. (2018). It's not a Muslim ban!'indirect speech acts and the securitisation of Islam in the United States Post-9/11. *Global Discourse*, 8 (1), pp. 5-25.
- FOJÓN, E. (27 de julio de 2019). Desarrollos tecnológicos militares frente a nuevos conceptos. Real Instituto El Cano. Madrid. (Documento).
- JIMÉNEZ-DOMÍNGUEZ, B. (2000). Investigación cualitativa y psicología social crítica. Contra la lógica binaria y la ilusión de la pureza. Investigación cualitativa en salud. Centro de Estudios Urbanos, Universidad de Guadalajara.
- MEYER, C. O. (2007). The quest for a European strategic culture: changing norms on security and defence in the European Union: *Changing Norms on Security and Defence in the European Union. Document*.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). (24 de octubre de 1945). Documento final de la Cumbre Mundial. Sexagésimo período de sesiones. (ONU) (Pdf).
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). (2012). Teoría y práctica de la seguridad humana Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, ONU. https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). (3 de junio de 2002). Convención Interamericana contra el Terrorismo. Asamblea General de la OEA. (AG/RES. 1840, XXXII-O/02). https://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agres1840_02.htm
- PARDO MOTTA, D. N. (2008). Laureano Gómez Castro y su proyecto de reforma constitucional (1951-1953). Editorial Universidad del Rosario (Pdf). <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/accesoabierto/laureano-gomez-Castro-y-su-proyecto.pdf>
- POSADA SÁNCHEZ, S. A. (2013). Proposición de Ministerio de Seguridad Ciudadana (Pdf). <http://www.augustoposada.com/pdf/Representante-Augusto-Posada-propone-creacion-del-Ministerio-de-Seguridad-Ciudadana.pdf>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y CANCELLERÍA (12 de noviembre de 2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Documento. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (Mindefensa) (julio de 2006). *Informe cuatro años de gobierno. Presidente Álvaro Uribe Vélez*. Viceministerio de Gestión Institucional, Oficina Asesora de Planeación.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (Mayo de 1991). Estrategia Nacional Contra la Violencia. Documento.
- URIBE VÉLEZ, Á. (2002). Manifiesto democrático 100 puntos. http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf

Periódicos y revistas

- Colprensa* (24 de agosto de 2016). Los intentos frustrados de firmar la paz con las Farc. En *El Colombiano*. <http://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/los-intentos-frustrados-de-firmar-la-paz-con-las-farc-LK4851580>
- El Tiempo* (2 de abril de 1997). Reviven las amenazas de los extraditables. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-567832>
- El Tiempo* (20 de julio de 2010). Así se formó el Ejército nacional. Redacción *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7816860>
- Verdad Abierta*. (11 de marzo de 2015). Los bombardeos cambiaron la guerra en Colombia. <https://verdadabierta.com/los-bombardeos-cambiaron-la-guerra-en-colombia/>

Tesis

- ARISTIZÁBAL, J. (2006). Plan Colombia y política antidroga de los Estados Unidos. Tesis de pregrado. Universidad de Antioquia, Medellín.
- DEMURTAS, A. (2014). El complejo europeo de seguridad regional entre 2001 y 2011 con relación a las amenazas del terrorismo islamista y de las armas de destrucción masiva. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona.
- MONTERO MANZANO, A. (2017). El proceso de desecuritización en el conflicto armado colombiano para la construcción de la paz. Tesis de maestría, Flacso.
- SANGUINO-PÁEZ, A. (2016). Elementos para una política de seguridad urbana. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. <http://eprints.ucm.es/37582/1/T37165.pdf>
- VALENCIA JARAMILLO, A. (2017). Reactivación del turismo en Colombia. Una decisión política. Período 2002-2014. Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata.

Recursos digitales y páginas web

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (s.f.). Grupo de Convivencia y Seguridad Ciudadana. <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/grupo-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2016). Plan Colombia: balance de los 15 años. https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf
- EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN COLOMBIA (25 de agosto de 2016). <https://cl.usembassy.gov/es/acuerdo-de-paz-de-colombia/>
- FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (Indepaz). (2018). Las disidencias de las Farc: un problema en auge. <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1662>
- GALLARDO CASTAÑEDA, M. (2019). Riesgos y amenazas para la seguridad multidimensional. En *Riesgos y amenazas para la seguridad multidimensional* (3), pp. 65-83. <https://www.revistaensayosmilitares.cl/index.php/tica/article/view/156>
- INSTITUTO DE ESTUDIO PARA EL DESARROLLO Y LA PAZ (INDEPAZ). (2013). El Caguán. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El_Caguan.pdf
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (MINDEFENSA). (2016). Plan Colombia: balance de los 15 años. https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (MINDEFENSA) (2019). Capacitas: de la estrategia al presupuesto. Bogotá. Página web del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública. <http://capacitas.mindefensa.gov.co/>
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). (26 de junio de 1945). Carta de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). (2009). Dependencia de Seguridad Humana de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. Teoría y práctica de la seguridad humana. https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf
- ORTIZ DE ZÁRATE, R. (16 de julio de 2018). Andrés Pastrana Arango. https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/andres_pastrana_arango

- BRICEÑO MONZÓN, C. A. (2009). Venezuela y Colombia: dimensiones de una crisis diplomática, sus repercusiones en las fronteras y la integración, *Revista Aldea Mundo*, 14 (27), pp. 27-35. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54315984004>
- CALLÉ, F., Y MERKE, F. (2005). Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar, *Revista Agenda Internacional*, (3). www.agendainternacional.net/numerosAnteriores/n3/0307.pdf.
- CELI, P. (2015). La seguridad multifuncional en la región. La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación, pp. 13-29.
- CUJABANTE, X. (2009). La seguridad internacional: evolución de un concepto, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4 (2), pp. 93-106.
- DALBY, S. (1997). Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse. En K. Krause, y M. Williams (eds.). *Critical Security Studies*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (DNP). (2020). Planes de Desarrollo anteriores. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-antteriores.aspx>
- DUQUE, G. (2008). Colombia Geoestratégica. Bogotá: Universidad Nacional. <http://bdigital.unal.edu.co/1585/1/gonzaloduqueescobar.20081.pdf>
- EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS. (2016). *Plan Colombia: una alianza exitosa*. Medellín: Procolombia.
- ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA. (2019). Estrategia de defensa nacional. Esdeg.
- ESPINOSA ORTIZ, J. (2017). Actuación del Congreso de la República de Colombia en el período presidencial 1994-1998, frente a la infiltración de dineros del narcotráfico en las campañas políticas. Trabajo de Grado, Facultad de Derecho, Universidad La Gran Colombia.
- FREYBERG-INAN, A. (2004). *What moves man: The realist theory of international relations and its judgment of human nature*. New York: Suny Press.
- GARZÓN, V. (2004). La seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe: nuevos desafíos para la construcción de una democracia. (s.l.). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Clacso. (Informe).
- GEISS, R. (2006). La estructura de los conflictos asimétricos, *International Review of the Red Cross*, https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/irrc_864_geiss.pdf
- HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ-COLLADO, C., Y BAPTISTA-LUCIO, P. (2006). Análisis de los datos cuantitativos, *Metodología de la investigación*, pp. 407-499.
- HILLGRUBER, C. (2009). *Soberanía – La defensa de un concepto jurídico*. (Título original Souveränität – Verteidigung eines Rechtsbegriffs, *Juristenzeitung*) (22 de 2002), pp. 1072-1080. A. Aguilera Rull (trad.). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra. Indret, Revista para el Análisis del Derecho. https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/593_es.pdf
- HUNTINGTON, S. (1993). The Clash of Civilization? *Foreign Affairs*, 72 (3).
- ITOH, M. (1992). Japan in a new world order. En R. Milliband, y L. Panitch (eds.), *New World Order? Socialist Register*. Londres: The Merlin Press, pp. 197-211.
- JULIO, C. (2013). De la seguridad colectiva a la responsabilidad de proteger: perspectivas globales y latinoamericanas. Costa Rica: Flacso (s.l.).
- KRASNER, S. D. (2001). La soberanía perdurable. *Colombia Internacional*, (53), pp. 25-42. <https://doi.org/10.7440/colombiaint53.2001.01>
- LYOTARD, J. F. (1984). *The postmodern condition: A report on knowledge*, 10. University of Minnesota Press.
- MANAUT, R. B. (2004). México: seguridad ciudadana, conflictos y orden público. *Nueva Sociedad*, 191, pp. 103-116.
- MEDINA, M. (1994). La historiografía política del siglo XX en Colombia. B., Tovar Z. (comp.). *La historia al final del milenio. Ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional.

- MEJÍA MOLINA, D. (2009). *Efectos para Colombia de los debates en torno a la seguridad del Estado y a la seguridad humana*. CS, (3), pp. 109-124. <https://doi.org/10.18046/recs.i3.428>
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (Mindefensa). (Julio de 2011). Informe del ministro al Congreso. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
<https://www.policia.gov.co/sites/default/files/Informe%20al%20Congreso.%20Memorias%20010-2011.pdf>
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (Mindefensa). (2013). *Memorias al Congreso 2012-2013*. Bogotá: Imprenta Nacional.
<https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2012-2013.pdf>
- MURDOCK, C. (2007). The Department of Defense and the Nuclear Mission in the 21st Century. (pdf). https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/080305-murdock-nuclearmission.pdf
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). (21 de marzo de 2005). Asamblea General. Informe del Secretario General. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. (ONU, A/59/2005), Anexo III, 7 (b), párr. 132,135.
http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/SGReports/59_2005/a59_2005_s.pdf
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). (27-28 de octubre, 2003). Conferencia Especial sobre Seguridad. México.
- PALACIOS L., J. J. (2011). El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras. *Revista SciELO Analytics*, 18 (52), pp. 225-265.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652011000300008&lng=es&tlng=es.
- PALOMO GARRIDO, A. (2012). Apuntes teóricos para el estudio de la globalización desde la perspectiva de las relaciones internacionales, *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 8 (16), pp. 69-109.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692012000200004&lng=es&tlng=es.
- PATIÑO VILLA, C. A. (2017). *Imperios contra Estados*. Bogotá: Debate.
- PÉREZ, L. V. (2000). El dilema de la seguridad nacional en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Anales de la Facultad de Derecho*, 17, 3.
https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/18329/AFD_17_%282000%29_08.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- RÍOS, J. (2015). Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las Farc en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1, (1), pp. 63-83. <http://dx.doi.org/10.18847/1.1.4>
- RUFIN, J. C., ARPI, L., Y HERMANT, D. (1991). *L'empire et les nouveaux barbares. Cultures et Conflits*. Paris: L'Harmattan, pp. 173-178.
- RUIZ, J. (2011). El conflicto tribal de Irlanda del Norte. En *Política y Gestión*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Política y Gobernanza (Ipolgob). https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10876/Javier%20Ruiz_papel_electronico.pdf;jsessionid=95FDCA2E601B4B1C8C188ACFED4B8643?sequence=1
- SACHS, W. (1996). *La anatomía política del desarrollo sostenible*. Colombia: Cerec.
- SALAS LARRAZÁBAL, R. (1995). *Seguridad, paz y defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- SARTORI, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- SCHNEIDER, Y. (2019). The New Security: Trends in the Study of Security in International Relations in the Post-Cold War Era (pp. 31-46). En C. Padan y V. Michlin-Shapir (eds.). *National security in a "liquid" world*. Israel: Institute for National Security Studies (INSS).
- TICKNER, A. B. (2011). Relaciones de cono cimient centro-periferia: hegemonía, contribuciones

- locales e hibridización. En H. Godoy, R. Gonzales, G. Orozco y G. Drekonja-Kornat (eds.), *Construyendo lo global: aporte al debate de relaciones internacionales* (pp. 18-34). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- TORRES, H. (2015). Conflicto armado y terrorismo en Colombia. El terrorismo de las Farc-Ep de acuerdo con la Jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, *Iustitia*, (enero-diciembre).
- VILLALTA VIZCARRA, A. E. (2007). El tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la comisión de seguridad y sus instancias. El Salvador.
- VELÁSQUEZ, R., E. DE J. (2002). Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, [S.l.], (27), <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1723>.