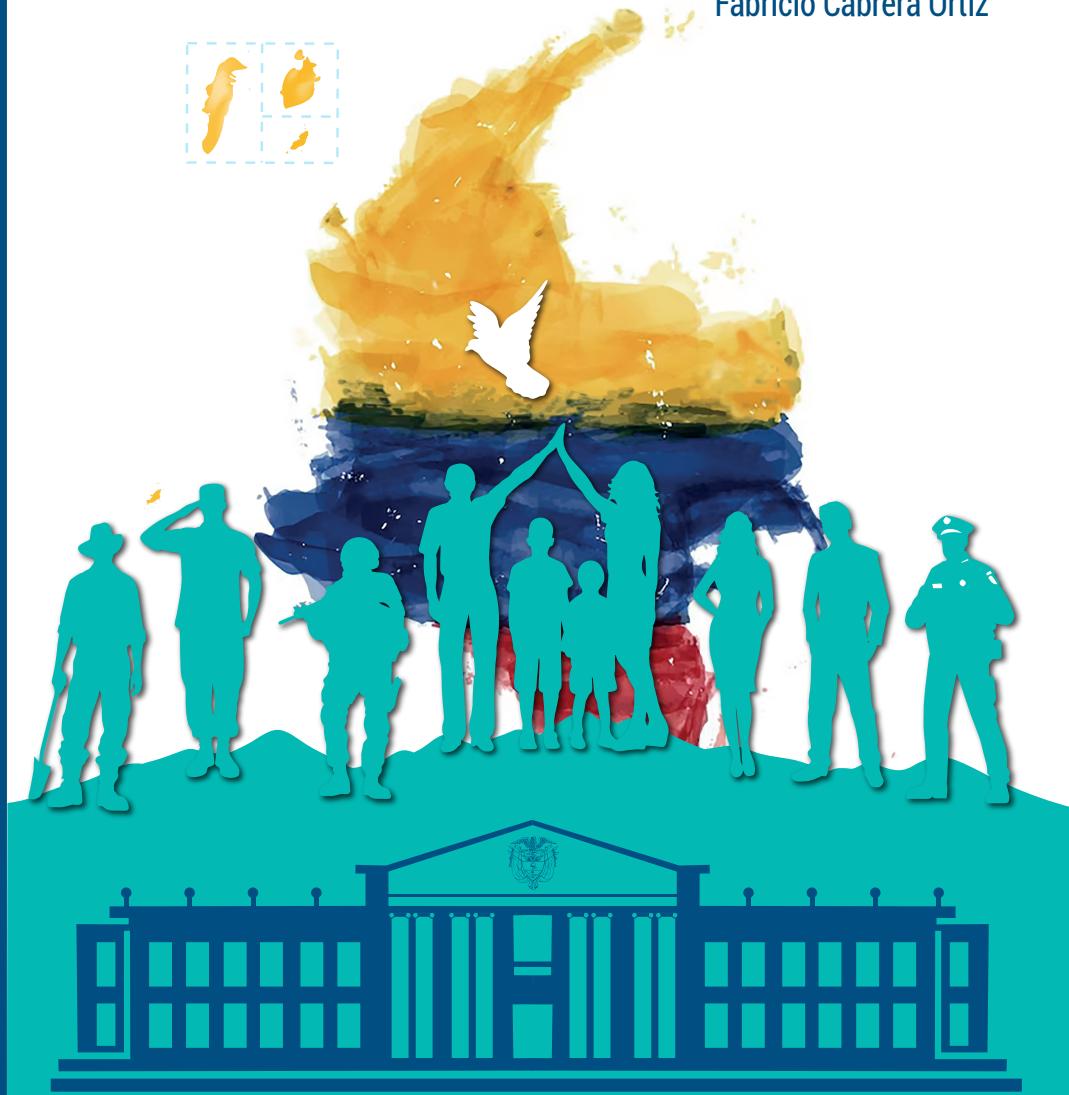


# La victoria estratégica: del Plan Colombia al Acuerdo de Paz

Fabricio Cabrera Ortiz



## **Fabricio Cabrera Ortiz**

Brigadier general de la reserva del Ejército Nacional de Colombia. Profesional en Ciencias Militares; especialista en Relaciones Internacionales, en Administración de Recursos Militares y en Gerencia del Talento Humano; magíster en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales; doctor en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de España. Actualmente se desempeña como consultor de seguridad internacional.





# La victoria estratégica: del Plan Colombia al Acuerdo de Paz

---

Fabricio Cabrera Ortiz



Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Cabrera Ortiz, Fabricio, autor

La victoria estratégica : del Plan Colombia al Acuerdo de Paz / Fabricio Cabrera Ortiz. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer, 2024.

168 páginas.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-628-7708-04-4 (impreso) -- 978-628-7708-05-1 (digital)

1. Seguridad nacional - Política gubernamental - Colombia - Siglos XX-XXI 2. Seguridad nacional - Historia - Colombia - Siglos XX-XXI 3. Construcción de la paz - Historia - Colombia - Siglos XX-XXI 4. Colombia - Defensa - Historia - Siglos XX-XXI 5. Colombia - Política y gobierno - Siglos XX-XXI

CDD: 355.0330861 ed. 23

CO-BoBN- a1138662

© 2024, Fundación Konrad Adenauer,

**KAS, Colombia**

Calle 93B Nro. 18-12, Piso 7

(+57) 60 1 743 0947 Bogotá, D.C., Colombia

[www.kas.de/web/kolumbien](http://www.kas.de/web/kolumbien)

Stefan Reith

Representante para Colombia

Andrea Valdelamar

Coordinadora de proyectos

**Autor:**

© Fabricio Cabrera Ortiz

ISBN impreso: 978-628-7708-04-4

ISBN digital: 978-628-7708-05-1

Impreso en Colombia

**Producción gráfica y editorial**

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo

Corrección de estilo

Jairo Martínez Mora

Diseño gráfico

**[www.opcionesgraficas.com](http://www.opcionesgraficas.com)**

instagram: @opcioneseditores

(+57) 60 1 237 2383

Bogotá, D.C., Colombia

---

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento del autor y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa necesariamente la posición oficial ni institucional de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia.



Este libro es de acceso abierto publicado bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

Distribución Gratuita

***In memoriam***

Andrea Cabrera Martínez, Nany: hermosa, eres luz, vida y esperanza; en nuestros corazones por siempre y parodiando la melodía, yo nunca caminaré solo.

***A mis padres, Reinaldo y Nelly, y a mi hijo Andrés***

Quienes con su gran amor me han inspirado siempre para enfrentar los grandes retos y desafíos que me ha planteado la vida.

***A la Fuerza Pública***

Valientes y honorables hombres y mujeres de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional de Colombia que siguen entregando sus vidas o sufren heridas para proteger la libertad y la soberanía del pueblo colombiano.

***A la Nación colombiana***

Con miras a la gran reconciliación nacional y al trabajo mancomunado desde enfoques integrales y humanistas, de manera que alcancemos nuestros intereses nacionales por intermedio de la seguridad multidimensional como eje transversal de las estrategias de seguridad y defensa.

***A la Fundación Konrad Adenauer***

Por su decidido apoyo a lo largo de estos cinco años, por su confianza y su amistad, además de su inquebrantable compromiso con la democracia de Colombia, y finalmente, por creer en mi proyecto doctoral.



# Contenido

---

Presentación KAS .....	9
Presentación CRIES .....	11
<b>Evolución de la seguridad como concepto en el siglo XX y su interpelación desde la Escuela de Copenhague .....</b>	<b>13</b>
Introducción .....	13
La crítica del constructivismo al dilema de la seguridad en el realismo .....	20
Escuela de Copenhague y teoría de la securitización .....	23
<b>Los antecedentes históricos de la construcción de la seguridad en Colombia y su estrategia basada en la defensa durante la segunda mitad del siglo XX .....</b>	<b>35</b>
La lucha contra el comunismo como factor orientador de la seguridad en América Latina .....	36
La violencia en Colombia entre 1948 y 1998: de la violencia política a la lucha contrainsurgente y contra el narcotráfico .....	40
<b>La securitización de la seguridad en Colombia: cómo se transformaron los elementos e ideas de la seguridad y la defensa estatales (1998-2010) .....</b>	<b>55</b>
La paz, el terrorismo y la corresponsabilidad: los elementos centrales de la seguridad y la defensa en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) .....	56

La seguridad democrática: el concepto y elemento central de la seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) .....	75
<b>La desecuritización de la seguridad en Colombia: nuevos enfoques de la seguridad y la defensa (2010-2018) .....</b>	<b>99</b>
La seguridad integral: concepto y elemento central de la seguridad en el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) .....	101
Fortalecimiento y transformación de los sectores de seguridad y defensa en la era Santos .....	108
Del Plan Colombia al Plan Paz Colombia .....	113
La seguridad integral y el Acuerdo de Paz: enfoques centrales de la seguridad en el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) .....	115
La internacionalización de la paz, una estrategia de seguridad cooperativa .....	121
<b>Hacia una estrategia híbrida de seguridad multidimensional en Colombia .....</b>	<b>125</b>
De la recuperación de la «soberanía territorial» a un enfoque de «seguridad multidimensional» .....	128
La defensa nacional .....	134
La seguridad cooperativa .....	136
La seguridad democrática .....	139
La seguridad humana .....	140
<b>Conclusiones .....</b>	<b>145</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>149</b>

# Presentación KAS

---

Para la Fundación Konrad Adenauer, KAS por sus siglas en alemán, promover el diálogo abierto y plural acerca de temas relevantes que conduzca a fortalecer la democracia, el Estado de derecho y la economía social de mercado, ha sido parte de su trabajo no solo en Alemania sino en el mundo.

En Colombia, entre otros objetivos, la KAS busca generar aportes para la construcción de paz. En este sentido, hemos promovido proyectos que, por un lado, analicen las implicaciones que los acuerdos de paz tienen sobre la configuración y el desarrollo de la política nacional en los próximos años y, por otro lado, sugieran líneas de acción y recomendaciones concretas para diversos sectores de la sociedad alrededor de dichos temas.

Siguiendo esta línea, el año pasado apoyamos en la publicación de su tesis doctoral al general de la reserva Fabricio Cabrera Ortiz, nuestro amigo y consultor en temas de seguridad y defensa, quien desde su doble perspectiva, como alto oficial retirado de las Fuerzas Militares de Colombia y como académico especialista en estudios de seguridad internacional, realizó un arduo y riguroso trabajo de investigación, que obtuvo mención cum laude, acerca de la evolución de la construcción de las políticas de seguridad en el país, desde el Plan Colombia hasta el Acuerdo de Paz firmado con las FARC-EP.

La obra que aquí presentamos es el resultado de un sólido análisis académico sobre el tema planteado. Enfocándose más allá de los aspectos legislativos e histórico-sociológicos, el autor adopta una perspectiva que incorpora elementos estratégicos de la toma de decisiones en esta materia. La metodología empírico-analítica utilizada en esta investigación sirve para explicar cómo se ha conformado estratégicamente la seguridad nacional a lo largo de los gobiernos de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos.

Entre otros asuntos, este análisis destaca la prevalencia de dos grandes propósitos a lo largo de los distintos períodos gubernamentales analizados: la necesidad política de recurrir a instrumentos de construcción de paz y la obligación constitucional de recuperar el control estatal de los territorios ocupados por actores armados ilegales. Asimismo, se examinan los esfuerzos por fortalecer y transformar la Fuerza Pública, la importancia de la internacionalización de los procesos de paz, y la transformación del concepto de seguridad mediante prácticas progresivas de securitización y desecuritización.

Finalmente, la obra hace un llamado a todos los sectores del Estado y la sociedad colombianos para elaborar e implementar democráticamente una estrategia de seguridad a largo plazo, que reconozca los logros alcanzados y las realidades dinámicas y cambiantes del territorio colombiano.

*La victoria estratégica: del Plan Colombia al Acuerdo de Paz* es una contribución valiosa que invita a reflexionar y actuar para construir un futuro más seguro y democrático en Colombia. La Fundación Konrad Adenauer se enorgullece de respaldar esta obra que, sin duda, enriquecerá el debate sobre la seguridad nacional.

Stefan Reith

Director

**Fundación Konrad Adenauer en Colombia**

# Presentación CRIES

---

En el contexto colombiano, caracterizado por más de seis décadas de un conflicto interno persistente en el que el país ha enfrentado una lucha continua por la paz ante la presencia arraigada de grupos armados ilegales ligados al narcotráfico, la edificación de una política de seguridad y defensa ha representado un desafío de enormes proporciones. No obstante, en el periodo analizado en esta obra, se han identificado esfuerzos notables para reconfigurar y fortalecer las fuerzas comprometidas con la estabilidad nacional.

*La victoria estratégica: del Plan Colombia al Acuerdo de Paz* surge como el resultado de una labor de investigación meticulosa y rigurosa de una tesis doctoral laureada (*cum laude*), realizada por el brigadier general Fabricio Cabrera Ortiz con una doble perspectiva: como ex alto oficial del Ejército Nacional de Colombia y como académico doctorado en estudios de seguridad internacional, por lo cual brinda una visión única y profunda sobre un tema de vital importancia.

Este libro ofrece una mirada detallada y crítica sobre cómo Colombia ha enfrentado y superado obstáculos en su camino hacia la consolidación de la paz y la seguridad interna. Analiza los diversos enfoques políticos y estratégicos adoptados, así como los desafíos y logros que han marcado este proceso de reconstrucción y fortalecimiento de las instituciones de seguridad.

Mediante un enfoque empírico-analítico meticuloso, este texto examina la evolución estratégica del concepto de seguridad nacional, delineando su papel como catalizador de los cambios estatales durante las administraciones de Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018). Se incorporan las teorías de securitización y desecuritización de la Escuela de Copenhague, bajo la tutela de Barry Buzan y Ole Wæver, de modo que presenta una perspectiva teórica esclarecedora

sobre los procesos de securitización en el contexto colombiano y la manera en que la seguridad ha sido abordada desde una óptica discursiva y política.

El análisis no se restringe únicamente al lapso de estudio, sino que también enmarca el contexto dentro de un panorama más amplio, resaltando eventos cruciales que han moldeado las trayectorias de seguridad y defensa desde la segunda mitad del siglo XX. Se reconoce que la violencia política y la exclusión social han constituido raíces profundas del conflicto armado interno, a las cuales se han añadido nuevas dinámicas de amenazas tanto a la seguridad nacional como a la seguridad humana.

*La victoria estratégica: del Plan Colombia al Acuerdo de Paz* no solo plantea una retrospectiva, sino que también ilumina el camino hacia el porvenir, estableciendo una base sólida para entender los retos y las oportunidades que Colombia enfrenta en su continua búsqueda de paz y estabilidad.

Andrés Serbin

Presidente

**Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales,  
CRIES**

# Evolución de la seguridad como concepto en el siglo XX y su interpelación desde la Escuela de Copenhague

---

## 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. La gran estrategia de seguridad de un Estado puede ser entendida 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, p. 159).

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 (esto es, en tiempos de guerra y en tiempos de paz) de sus intereses (Friedman, 2018, p. 55, traducción del autor).

En el ámbito mundial, el abordaje intelectual y académico de la gran estrategia tuvo lugar de forma sistemática a principio de la década de los años sesenta en algunos países, sobre todo «en el marco de régimenes autoritarios

y al calor de las visiones geopolíticas típicas de algunos estrategas militares» (Russell y Tokatlian, 2013, p. 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 (ejecución) 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 los plazos mediano y largo. Como lo señalan Álvarez, Corredor y Vanegas (2018, p. 13), «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». 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, p. 307), o que le orienten 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, p. 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, podemos señalar que Colombia como Estado no goza de este marco estratégico que le permita hacer una mejor planificación de sus recursos, que le oriente en el reconocimiento de las amenazas y los desafíos planteados por su entorno y que haga posible desarrollar acciones

para el fortalecimiento de sus capacidades en comparación con sus adversarios potenciales (Álvarez, Corredor y Vanegas 2018). Sin embargo, sí 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, según 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» (2012, p. 11, traducción del autor).

En consecuencia, al revisar el proceso de transformación de la seguridad y la defensa nacionales 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 al diseño de una cultura que involucre una gran estrategia, como sucede en el caso europeo<sup>1</sup>. Antes bien, durante este período, según el gobierno de turno, la nación actuó y respondió de forma disímil desde diversas rationalidades a la acción de actores nacionales de violencia, criminalidad, subversión e inseguridad, a variadas coyunturas sociales propias de cada mandato y, en general, a los muchos desafíos trazados para el Estado en materia de su seguridad y defensa. Como es señalado por Torrijos (2011), 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 la población.

No obstante, al efectuar una revisión y un rastreo (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 nacionales.

Durante este período, Colombia fue liderada por tres presidentes: Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018). Desde el primero de estos presidentes, dos grandes ideas surcaron transversalmente sus mandatos: la demanda social generalizada de los colombianos por emprender un proceso de paz con el fin de apaciguar toda la violencia (en uno de los momentos más críticos

---

1 En este sentido se pueden consultar los trabajos de Meyer (2007) y Hyde-Price (2004).

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 sus recursos naturales) (Leal, 2002; Leguízamo, 2002; Velásquez, 2002) y la necesidad de recuperar la soberanía estatal sobre el territorio (Pastrana Arango, 2014).

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, p. 31).

En consecuencia, aún antes de dar inicio a su mandato, Pastrana Arango buscaría la paz a través de 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 – Ejército del Pueblo (FARC-EP) 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»<sup>2</sup> con las FARC-EP en 1999. A su vez, la administración Pastrana contactó al Ejército de Liberación Nacional (ELN) y al grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), negociaciones que tuvieron participación internacional (Suiza y España, respectivamente) y otros esfuerzos nacionales que no lograron mayores resultados (Borda Guzmán, 2012).

Por otra parte, el presidente Pastrana inició un proceso de transformación, renovación y modernización de las Fuerzas Militares. Para esta época, la capacidad de las FARC-EP estaba por encima de los 18.000 hombres organizados bajo un esquema de guerra de territorios (Villa Gómez, 2014). Según reseñó el general (r) Jorge Enrique Mora (2021), durante la última década del siglo XX, la guerrilla de las FARC-EP propició 25 ataques principales contra el Ejército, con los cuales dejó un saldo de 566 muertos, 192 heridos y 294 desaparecidos. Adicionalmente, según un informe confidencial de la Agencia de Inteligencia para la Defensa de Estados Unidos (DIA, Defense Inteligent Agency), revelado por *The Washington Post*:

---

2 «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 FARC-EP y el gobierno colombiano. Se desarrolló desde 1998 hasta 2002, teniendo como principal escenario una zona de despeje comprendida por los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán, con una extensión de 47.000 kilómetros cuadrados (Indepaz, 2013, p. 1).

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, p. 62).

Desde su discurso inaugural, Pastrana trazó una relación entre el narcotráfico y el conflicto armado en Colombia<sup>3</sup>. 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, p. 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 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, p. 96).

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

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; Velásquez, 2002; Villa Gómez, 2014) y ello propició el desarrollo de nuevas políticas y estrategias de seguridad y defensa que tendrían inicio en la administración de Pastrana (1998-2002), se fortalecería en los dos cuatrienios del presidente Uribe (2002-2006

---

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

y 2006-2010), quien principalmente enfocaría sus esfuerzos a las luchas contrainsurgente y contra el narcotráfico, y decantaría en los dos cuatrienios de los mandatos del presidente Santos (2010-2014 y 2014-2018), el cual asumiría el legado del presidente Pastrana de apuntar a alcanzar un acuerdo de paz. El gobierno de Santos, después de cuatro años de conversaciones en La Habana, 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 estos mandatarios 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.

Diversos académicos, como Tickner (2005), Toklatian (2001) y Borda Guzmán (2012), han analizado el periodo comprendido entre 1998 y 2010 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 que la agenda de seguridad nacional estuvo condicionada a la «securitización estadounidense» (Manchola y Tiusabá, 2018, p. 55). En contraste, en el período entre los años 2010 y 2018 se observa el 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, se invirtió el proceso llevado a cabo por la securitización, por lo que el conflicto dejó de ser una amenaza y pasó a ser negociado en la esfera política. En consecuencia, el gobierno Santos apuntó a impulsar la discusión del problema del narcotráfico hacia nuevos escenarios, por lo que buscó darle un tratamiento político y amplio en lugar de reducirlo al escenario militar (Torrijos, 2011).

Esto fue así porque 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» (Sanahuja y Schünemann, 2012, p. 20). Dicho fenómeno se ha teorizado desde la escuela de Copenhague como la «securitización» y «desecuritización» de

la seguridad (Wæver, 1995 y 1997; Buzan, Wæver y De Wilde, 1998; 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 de ideas, el proceso de securitización obedecería en primer lugar a la distinción entre los objetos de seguridad y los actores securitzadores. 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 su gobierno lideró 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 como el narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión y el secuestro, entre otros, y debilitan la capacidad estatal para brindar bienes políticos a los ciudadanos (Flórez Ruiz, 2011; Arboleda Ramírez, 2014; Gallardo Castañeda, 2019).

A partir del liderazgo de cada mandatario, de forma desarticulada y desde un proyecto de nación, el Estado colombiano incorporó 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 nacionales y que daría como resultado un modelo de «estrategia de seguridad multidimensional».

Es por ello que el presente libro analiza el complejo fenómeno de la seguridad del Estado colombiano para comprender y explicar el proceso de construcción de la estrategia de seguridad nacional de Colombia, tomando como punto inicial la implementación del Plan Colombia por parte del presidente Pastrana en 1998, 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, así como la transformación del sector defensa del Estado, y para brindar argumentos explicativos y causales que permitan avanzar en una comprensión idónea del proceso de construcción de la estrategia de seguridad multidimensional de 2019<sup>4</sup>, como una propuesta académica para el Gobierno nacional.

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 los problemas, riesgos y amenazas que atañen los intereses vitales de Colombia.

## La crítica del constructivismo al dilema de la seguridad en el realismo

Antes de dar inicio al rastreo de procesos y análisis histórico de la securitización y desecuritización en Colombia, es pertinente presentar algunos conceptos básicos que aparecerán frecuentemente a lo largo de este libro.

A partir de la década de 1960, el tránsito hacia el liberalismo económico por parte de diversos Estados impulsó un cambio en la comprensión de la seguridad y su relación con el sistema anárquico al surgir «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, p. 5). No obstante, en la década de los ochenta surgieron diversas inquietudes frente a la postura dominante en relación con la seguridad (Ortega y Font, 2012) al punto que el área de estudio de las relaciones internacionales acabó tomando la misma dirección que varias investigaciones de las ciencias sociales al optar por entrar en el análisis del lenguaje y de la interpretación<sup>5</sup>. A

---

4 El Curso de Altos Estudios Militares nro. 60 y el Curso Integral de Defensa Nacional nro. 46 de la Escuela Superior de Guerra elaboraron como trabajo final de grado una propuesta académica denominada *Estrategia multidimensional de seguridad nacional, propuesta 2018-2028* (ESDEGUE, 2020).

5 Véase Onuf (2002).

esta tendencia están asociadas, en primera instancia, las escuelas de Copenhague y de Aberystwyth (Diskaya, 2013).

Dube (2009) plantea cómo, desde los años 1960, en los Estados Unidos el giro hacia la posmodernidad cuestionaba formas de entender el mundo, virando a ver cómo la «nueva política cultural de la diferencia» ponía su mirada en lo particular y lo diverso, lo que acrecentó la distancia sobre lo universalizador (trabajos como los de Edward Soja [2011] y Bárbara Hooper [en coedición con Kramsch, 2004] 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; empero, el trabajo de Buzan que en adelante se tratará no se enmarca en esa posibilidad posmoderna, aunque sí logra advertir conceptos que en particularidades regionales se asumen como transversales de procesos globales.

Es así como la agenda de seguridad se convierte en uno de los temas principales en el estudio de los fenómenos tanto nacionales como transnacionales y se aborda más allá de los planteamientos militaristas, en los cuales las amenazas pueden ser de diversa índole. Autores como Waltz (2010) se contraponen a estudios que procuren entender el tema de la seguridad más allá de los órdenes propios de la actividad militar, en el entendido que el objeto de la disciplina militar en sí es el estudio de la guerra (aunque no se adscriba a las teorías belicistas del Estado). Buzan y Hansen (2007) se oponen a tal mirada, que no da cuenta de múltiples fenómenos 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 ciberneticas, los conflictos armados, la inseguridad energética, y nuevas fuentes de conflictividad, como los recursos naturales y el medio ambiente (Dockendorff y Duval, 2013, p. 33).

Esto ocasionó que en la disciplina 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», lo que marcó una agenda académica apartada del enfoque tradicional del Estado y de la competencia militar y orientada 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 amplió su espectro de forma multidimensional<sup>6</sup>, 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.

De allí que particularmente tres escuelas<sup>7</sup> se enfocaran en distinguir entre el campo de estudios relativos a la dimensión estratégica de la seguridad y la defensa, que se componen del análisis relativo a la fuerza y a los instrumentos que emplea y, de otra parte, el campo de estudios relativo a la seguridad, en la cual emerge un amplio espectro de temas, asuntos, enfoques y políticas estrechamente relacionados, así como nuevas metodologías interpretativas de las estrategias utilizadas para implementar estas nuevas variables (Baysal, 2019; Buzan, 1991).

Ante todos los cambios mencionados, las nociones de la seguridad y la defensa nacionales construidos originalmente por las teorías realistas fueron ampliando su rango de significación e incluyendo múltiples elementos que ahondaron en una mejor comprensión del fenómeno y brindaron nuevas herramientas para su análisis (Diskaya, 2013). 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, quienes 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, el económico y el ambiental, entre otros.

---

6 La seguridad toma una perspectiva multidimensional en la cual se asume que además de las amenazas militares hay otras (económicas, medioambientales, migraciones masivas, etcétera), 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 es menester introducir estrategias diplomáticas, civiles, policiales y de cooperación al desarrollo, entre otras (Ortega y Font, 2012).

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

## Escuela de Copenhague y teoría de la securitización

En 1991, en su libro *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Barry Buzan (1991) planteó una nueva agenda de investigación que marcaría el inicio de un nuevo camino metodológico en lo relativo a 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, lo que derivó en una perspectiva *bottom-up*, es decir, de «abajo hacia arriba» de la seguridad. Diversos argumentos fueron presentados, entre los cuales se destaca que la seguridad ha sido un concepto subdesarrollado que se ha concentrado principalmente en un enfoque militarista (Buzan, 1991).

El resultado de este cambio en la comprensión y el 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 y esto conllevó a una variedad de niveles de análisis con relaciones interdependientes o nuevas agendas, tales como el feminismo (Wibben, 2004; Tickner, 1992), la multidimensionalidad de la seguridad humana (Axworthy, 2001) y el medio ambiente (David y Sherwood, 2000), entre otros.

No obstante, para la Escuela de Copenhague, la nueva agenda de investigación no abandonó las propuestas, las variables y los actores acotados por el enfoque realista que ha dominado la seguridad. Desde su mirada crítica, hizo importantes aportes debido al origen explicativo en la configuración de nuevas amenazas y demandas a la seguridad. Por ejemplo, consideró nuevas unidades de análisis, como el individuo (es decir, la seguridad humana) (Abad Quintanal, 2015; Cabrera Ortiz, 2016), la sociedad (Diskaya, 2013; Orozco Restrepo, 2016) y la región (Buzan, 1991).

En la Escuela de Copenhague, Buzan, Wæver y de Wild (1998) plantearon un aparato comprehensivo sobre cinco conceptos relativos a la seguridad nacional. Un primer aspecto hace referencia al elemento más aceptado en la seguridad: el componente militar enmarcado en las capacidades armamentísticas y defensivas de los Estados. Un segundo aspecto es la seguridad política, que

trae a colación el desarrollo estructural de los Estados tanto a nivel organizacional como en su sistema de gobierno. Un tercer tema 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 trata sobre 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 y el incremento de los recursos financieros y comerciales que permitan consolidar el poder estatal (Buzan, Wæver y de Wild, 1998).

### Securizar, securitzar, segurizar, titularización, titularizar: implicaciones teóricas para un nuevo marco interpretativo

Luego de que en 1991 Barry Buzan introdujera el término «securitization» o «securitisation»<sup>8</sup>, en 1995, Ole Wæver amplió más el uso de este término. Ya en 1998, en el libro titulado *Security: A New Framework for Analysis*, Buzan junto a Wæver y Jaap de Wilde, desarrollaron un nuevo marco teórico para el análisis de la seguridad, en el cual finalmente termina de ser conceptualizada 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, pp. 23-24, traducción del autor).

Esto contribuyó significativamente a ampliar (eje vertical de la figura 1) y expandir el significado del concepto seguridad (eje horizontal de la figura 1). El primer eje amplió el significado por encima de la visión estatal e incorporó los niveles del individuo y regional; el segundo eje expandió el radio de acción de lo militar al situar las dimensiones social, económica, ambiental y política.

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

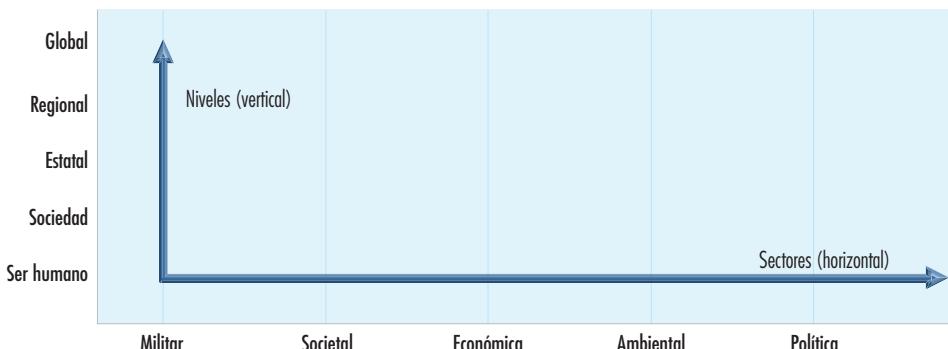
---

8 Este vocablo se ha traducido al español en diferentes palabras: «securizar», «securitzar», «segurizar», o aun «titularización» y «titularizar».

de la teoría de la titularización (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998, p. 11, traducción del autor).

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, 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, y 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 (1987). De esta forma, los demás campos serían abordados por los estudios de seguridad o subsistemas de seguridad<sup>9</sup>.

**Figura 1. Ampliación y extensión de la seguridad**



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

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

<sup>9</sup> El planteamiento de los subsistemas de la seguridad evidencia 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 una 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, p. 134).

de investigación resulta mucho más rico en posibilidades de interpretación, básicamente porque se proponen varios niveles de análisis:

(1) El sistema *internacional*, relaciones en el ámbito global; (2) 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); (3) *Unidades*, actores que poseen la suficiente coherencia e independencia para ser diferenciados de los otros, como Estados o naciones; (4) *Subunidades*, grupos dentro de la unidad, que tienen influencia en el rumbo de las decisiones de la unidad; (5) 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, p. 134).

Finalmente, esta crítica planteó, según los pensadores de Copenhague, un acercamiento diferente a la noción de seguridad a partir de realizar preguntas como: ¿qué entidades necesitan protección (objetos de referencia)? y ¿cuáles son las posibles fuentes de amenaza para estos? (Baysal, 2019).

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 y así permitir que las élites rompan los procedimientos y reglas normales e implementen medidas de emergencia (Diskaya, 2013, p. 2, traducción del autor).

## 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 cómo los actores estatales terminan produciendo ideas y objetos de referencia identificados respectivamente con la seguridad (Wæver, 1995).

La securitización o la acción concreta de securitzar es, entonces, una práctica política en la cual el discurso de la seguridad se constituye como

una estrategia política de las élites (Tickner, 2005), que actúan en nombre del Estado para «reclamar derechos especiales a la defensa al señalar algo como una amenaza» (Wæver, 1995, p. 60). Es a partir de esta premisa que surge la securitización de los asuntos políticos, provocada cuando el Estado, en su ejercicio de poder, reclama el derecho a definir el carácter de la seguridad, utilizada 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» (Wæver, 1995, p. 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. La Escuela de Copenhague toma como base el análisis del lenguaje y problematiza su uso en relación con la investigación de 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, p. 2, traducción del autor).

La securitización como «acción de» o «acción para» es, entonces, un proceso. En primer lugar, parte de un actor securitizante que, con el pretexto de alcanzar un propósito político, construye un objeto de referencia de la seguridad mediante el discurso para alcanzar tal fin<sup>10</sup>.

### 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

---

10 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», etcétera, por un «actor securitizante», que usa el poder social e institucional para mover el tema «más allá de la política» (Eroukhmanoff, 2018, p. 9, traducción del autor).

un movimiento de securitización o *security move*. De allí que la seguridad asuma una condición performativa (de acto que se ejecuta o desarrolla). Es decir, la securitización es un proceso que no es inmediato o irrevocable (Salter, 2008). Si bien esta tiene como inicio la práctica discursiva, para que el 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 lo acepta como algo relevante; 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 es posible (Buzan, Wæver y de Wild, 1998).

En consecuencia, para efectuar un proceso de securitización se debe contar con 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 violación a las normas será legítima a favor de despejar la amenaza (Sisco y Chacón, 2004).

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 el elemento que se presente como una amenaza existencial al Estado y sus habitantes (Tickner, 2005), razón por la cual 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 actuación del Estado; trasciende las funciones básicas o esenciales propias del realismo político (condiciones objetivas), y nos obliga 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» (Diskaya, 2013, p. 8). Por tanto, esta Escuela prefiere la dessecuritización, en la que las cuestiones se trasladan

fuerza de la esfera de la excepcionalidad a la esfera pública ordinaria (Vargas Velásquez, 1998).

Por tanto, la seguridad como concepto, a la luz de lo propuesto por Wæver (1995), no responde a un asunto de términos, sino que su estudio debe partir desde la comprensión de la dinámica social de cómo algo se convierte en un asunto o tema de seguridad. Por ello es importante reconocer que la securitización se mueve entre una delgada línea que se ubica en la misma razón del Estado, la legitimidad y el régimen político democrático, en tanto que Wæver afirma, por ejemplo, que la legitimidad es la aceptación social en lo que caracterizó como lo racional, lo carismático y lo legal racional. Vargas Velásquez sintetiza legitimidad a partir de trabajos como el de Wæver 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 Velásquez, 1998, p. 162).

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 la securitización en cuanto a que quien determina las medidas a tomar se ampara en las normas, pero también depende del apoyo de la sociedad para el proceso que se pretende. Se trata, entonces, de una estrategia política que se configura con diferentes elementos, donde las normas, lo discursivo y el apoyo de los estamentos sociales deberían converger, por lo menos<sup>11</sup>.

Metodológicamente, es importante analizar cómo un tema específico se convierte en un asunto de seguridad, lo que implica que debe ser observado en el momento histórico y político específico. Analizar los elementos securitizados en su contexto permitirá comprender por qué un tema fue calificado

---

11 Treviño Rangel 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» (2016, p. 260).

como de seguridad; cuando se argumentaba cómo ese asunto llegó a ser lo más importante por resolver, qué implicaba o qué suponía esa amenaza para el Estado o su sociedad; o si, en el caso de que el problema no fuera resuelto, no se podría ya solucionar ningún otro asunto. 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, p. 16).

## El 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 contraparte en la misma teoría. La primera referencia a este concepto aparece en el artículo *Securitization and desecuritization* de Ole Wæver, en 1995. El artículo hace referencia a lo que posteriormente se denominó «teoría de la securitización», aunque no explica en detalle cuál sería el proceso mediante el cual podría efectuarse la desecuritización de la seguridad.

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 (Demurtas, 2014, p. 53).

Dicho de otra manera, se trataría de un tránsito de algo urgente a algo metódico. Es el paso de 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 securitización más sostenido en el tiempo, profundizaría las medidas urgentes ante la amenaza, conduciría a una nueva línea investigativa consistente en observar cómo los procesos de securitización pasan de ser escenarios urgentes de ataque a una amenaza, a una política en el tiempo que fortalece la acción inicial.

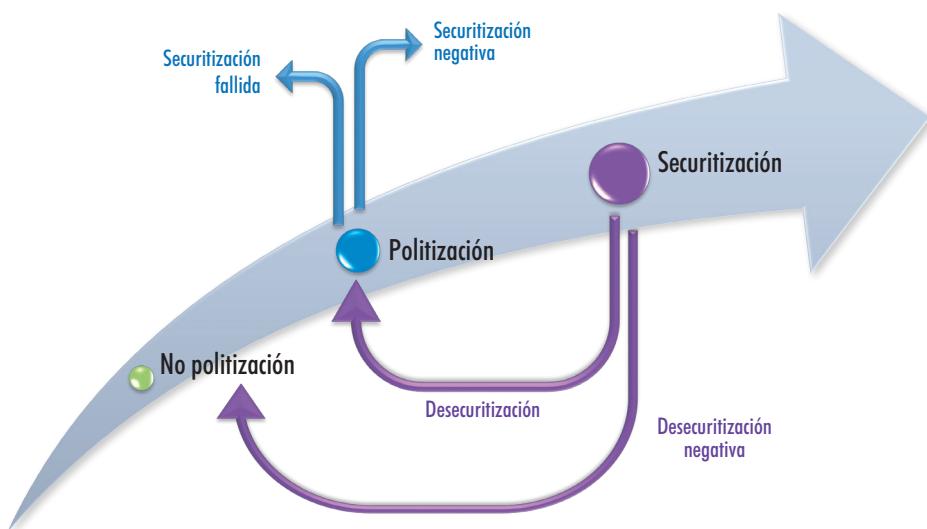
Esto no significa que no haya procesos de desecuritización tal cual son formulados por la Escuela de Copenhague, que considera varios factores

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, 2014, p. 53).

Por eso, el término más que un concepto claro es un tema de abordar aún de manera más profunda teóricamente, y para ello se necesita observar 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 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 de la securitización



Fuente: Casado Claro (2018, p. 62).

En esta propuesta, Casado Claro comprende que «la desecuritización es la opción óptima a largo plazo» (2018), pero deja la sensación de ser vista como un proceso de desinstalación de algo que políticamente se debió hacer porque era necesario ante una amenaza. Esto puede ser cierto, pero debe ser evaluado a la luz de distintos factores que han de analizarse tanto en el momento de la securitización como en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, para así plantear un ejercicio amplio de comprensión de las rutas elegidas por los tomadores de decisiones.

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) es una crítica a la mirada tradicional bajo la cual se observa el sistema mundial, ya que es difícil apropiarse 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 resolver sus demandas en relación con la seguridad, de modo que con ello surge el concepto de «complejos de seguridad», 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, p. 15, traducción del autor).

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, p. 135). Cualquier cambio significativo en alguno de estos componentes modificará la dinámica del complejo. Elementos y dinámicas se pueden observar en pequeña, mediana y gran escala: desde las relaciones entre dos zonas urbanas colindantes, a la diplomacia entre dos países y las grandes dinámicas de poder geopolítico.

A pesar de estos avances, los detractores de la teoría de los complejos de seguridad la tacharon como 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, p. 498, traducción propia). 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.

Ahora bien, una vez planteados los principales elementos teóricos para orientar el ejercicio interpretativo, pasemos a revisar el origen del conflicto armado en Colombia.



# Los antecedentes históricos de la construcción de la seguridad en Colombia y su estrategia basada en la defensa durante la segunda mitad del siglo XX

---

Si abordamos el concepto de seguridad desde la perspectiva del Estado colombiano, en especial desde la segunda mitad del siglo XX, es posible rastrear dos factores principales: la configuración de un sistema bipolar mundial, desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría (Sanahuja, 2012; Velásquez, 2002), y la violencia política y social que la población colombiana arrastraba desde comienzos del siglo XIX, originada en la pobreza, la desigualdad, la inequidad, el analfabetismo y la exclusión política (Arboleda Ramírez, 2014), que luego se exacerbó con los sucesos del 9 de abril de 1948 conocidos como «el Bogotazo» (Leal Buitrago, 1992).

Por eso, el propósito de este capítulo es presentar el contexto histórico que llevó a la construcción del concepto de «seguridad» en el Estado colombiano, para ilustrar cómo se relaciona con los conceptos de «seguridad» y «defensa» del periodo que nos compete y cómo estos se transformaron entre finales del siglo XX y comienzos del XXI en el país.

## La lucha contra el comunismo como factor orientador de la seguridad en América Latina

El fin de la Segunda Guerra Mundial supuso una reducción sustancial en la presencia militar de los países europeos en América Latina, lo que a su vez creó un vacío geoestratégico que impulsó que los Estados Unidos aumentaran su presencia en la región. Si bien ya había algunas misiones estadounidenses en Latinoamérica desde la segunda década del siglo XX, fue a partir de 1941 que alcanzaron casi todos los países de la región (Veneroni, 1973).

Los Estados Unidos ya habían sentado las bases del concepto de «solidaridad continental» en la Conferencia Interamericana de Panamá, realizada en septiembre de 1939, que consistía en la respuesta militar de los países americanos ante cualquier ataque armado que viniera de otro continente (Veneroni, 1973). 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 compromisos internacionales de los países americanos. Quizás este acuerdo fuera el más importante para la unificación americana de la política militar, pues representó la integración de las instituciones militares de América Latina en un bloque bélico con la dirección estratégica de los Estados Unidos (Leal Buitrago, 1992), bloque que se solidificó con la creación de la OEA, en abril de 1948, en Bogotá.

Así pues, las acciones norteamericanas estuvieron orientadas a que los países latinoamericanos se enfocaran en salvaguardar su orden interno. Sin embargo, el gobierno estadounidense estimó conveniente que la responsabilidad de la seguridad hemisférica le concerniera a él, dado que no veía garantía de que los Estados en la región pudieran responder al desafío, por lo que los latinoamericanos se limitaron a garantizar la estabilidad y el control interno de sus territorios. Esta concepción se desprendió también del análisis de la capacidad militar de las Fuerzas Armadas de los países latinos, pues no cumplían con las expectativas tecnológicas requeridas por los Estados Unidos para formar una coalición contra una amenaza extracontinental (Leal Buitrago, 1992 y 2002).

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

En este contexto, el documento NSC-68 cobra una relevancia particular. Este *National Security Council Paper* (NSC por sus siglas en inglés) (Leal Buitrago, 1992) sirvió como base ideológica de la política exterior diseñada para enfrentar el avance del comunismo en Latinoamérica (Velásquez, 2002). El documento, que fue desclasificado en 1975, contenía aspectos como la identificación de la Unión Soviética como una amenaza global y la principal adversaria de los Estados Unidos, el análisis de la estrategia soviética y la expansión del comunismo, la recomendación de aumentar significativamente el gasto militar para contrarrestar la amenaza soviética y conformar alianzas internacionales a fin de contener el comunismo, un énfasis en la importancia de la guerra psicológica y la propaganda para hacer frente a la influencia comunista, y la afirmación de que la defensa de Estados Unidos debía incluir tanto la capacidad militar como los esfuerzos políticos y económicos para fortalecer su posición y la de sus aliados. Sin embargo, contrario a la creencia generalizada, este lineamiento de seguridad no incluyó directrices sobre atentar contra los derechos humanos, ni mencionó lo que ha sido conocido como «la tesis del enemigo interno» o la doctrina de la seguridad nacional (como tampoco lo hace ninguna fuente primaria, pese a lo extendida que es la creencia en su existencia). Fue en el sentido de los lineamientos factuales del NSC-68 que «el vacío en la formulación de políticas militares por parte de la dirigencia política latinoamericana abrió las puertas a la iniciativa doctrinaria militar», es decir, adoptar de forma subordinada los lineamientos de

los Estados Unidos en la lucha contra el avance del comunismo (Leal Buitrago, 1992, p. 8)<sup>12</sup> y es posible observar cómo la tutela de los Estados Unidos impactó en el proceso de la militarización de la seguridad colombiana en el marco de la violencia política y social propios de la década de 1960 (Leal Buitrago, 1992). La dinámica de esta influencia es bastante plural, dado que mientras durante este periodo en Colombia operó una subordinación plena de la institución militar al poder civil<sup>13</sup>, en otras naciones latinoamericanas esta doctrina impulsó la consolidación de regímenes autoritarios<sup>14</sup> (como fue el caso del Cono Sur)<sup>15</sup> (Leal Buitrago, 1992).

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», el cual consistía en contrarrestar la influencia del liderazgo ejercido por Ernesto el Che Guevara, basado en la propuesta de propiciar las condiciones insurreccionales que permitieran tomar el poder en América Latina a través de una guerrilla. De este modo, la política del antifoco contempló dentro de sus instrumentos el desarrollo de diversos programas de acción cívica que tuvieran como resultado mejorar la imagen de las Fuerzas Armadas en la región (Veneroni, 1973). Una de las formas en que esto ocurrió fue recurriendo al

---

12 Leal Buitrago 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 percataban 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 “intrigulis” 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 sólo 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» (1992, p. 12).

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

14 «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, pp. 6-7).

15 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 Urán (1983), fue un golpe de Estado bajo la tutela civil de las clases dirigentes.

apoyo de las Fuerzas Militares para adelantar obras públicas civiles con el fin de estimular el desarrollo social y económico, así como otras actividades durante la segunda fase de la teoría de la construcción nacional<sup>16</sup>.

En síntesis, el resultado de la implementación de la doctrina militar 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 de la región, lo cual afectó 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.

Sin embargo, más que respuestas, aún hoy persisten los interrogantes sobre lo que experimentó el Cono Sur en tanto que los movimientos sociales y políticos se convirtieron en actores fundamentales en la lucha por el poder frente a gobiernos de corte militar, que usaron las dictaduras como motor de la economía, alentados por la política estadounidense. Para ello es importante determinar de qué manera las élites se conjugaron con el aparato represivo militar para la sustentación del poder. Esta relación también es compleja de analizar en el desarrollo de los momentos de transición a la democracia, cuando el cambio de régimen fue amparado por reformas de corte liberal y así se continuó con las líneas dictadas por la influencia norteamericana. Hay muchos vacíos históricos de todos esos procesos y la falta de análisis deja profundas ambigüedades en la comprensión de los fenómenos sociales y políticos que preponderaron durante la segunda mitad del siglo XX en esta subregión.

---

16 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» (Ejército Nacional de Colombia, 1969, p. 14). Esta teoría, diseñada por la política norteamericana, constaba de dos fases: la primera, el desarrollo de cierto grado de institucionalización de procedimientos y organizaciones políticas enfocadas al desarrollo político y la modernización de las dimensiones económica y social; la segunda implicaba designar a las Fuerzas Armadas de los países subdesarrollados como instrumentos modernizadores por excelencia (Saxe-Fernández, 2002). Los planes y medidas derivados de la implementación de dicha doctrina terminaron por configurar las condiciones de la política exterior de América Latina durante un espacio de casi cuarenta años, direccionando el tema de la seguridad con una prioridad en la franja más importante de la agenda de los diálogos para la cooperación con los Estados Unidos.

Basta mirar 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 a la relación con esta institucionalidad pasan 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 élites económicas propias del modelo capitalista jugaron un papel importante en dichas transiciones, creando un panorama complejo en las instancias de poder y propicio para modelos de desarrollo capitalista en Latinoamérica.

Es claro, entonces, 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 sobre sus formas de influir en los países de la región y los actores relevantes en los marcos históricos discutidos.

## **La violencia en Colombia entre 1948 y 1998: de la violencia política a la lucha contrainsurgente y contra el narcotráfico**

Para comprender la seguridad en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX, deben considerarse el contexto interno de violencia política, el surgimiento de los grupos guerrilleros y de autodefensas ilegales en el escenario de la Guerra Fría, y el impacto de la economía o las economías ilegales (principalmente el narcotráfico) en el desarrollo de los grupos armados y criminales (Arboleda Ramírez, 2014; Leal Buitrago, 2002).

En este lapso, cada uno de los gobiernos presidenciales interpretó dichos fenómenos a su manera y, como se ha dicho en principio, las estrategias frente a estos factores de inestabilidad, inseguridad y crisis social y política, fueron variando según el gobierno de turno, en algunos sentidos bajo un lento cortoplacista (Mora, 2021). No obstante, también es correcto resaltar los avances en esta materia, que es uno de los propósitos de este libro.

Revisemos los siguientes dos momentos: el primero, entre 1948 y 1982, cuando se marcó un contexto de violencia política y surgieron los grupos guerrilleros y de autodefensas ilegales en Colombia; y el segundo entre 1982 y 1998, periodo durante el cual se dio un recrudecimiento de la violencia y el terrorismo, pero a su vez se iniciaron importantes acuerdos de paz y desmovilización de grupos guerrilleros, así como se hizo la reforma constitucional de 1991 que dio paso a una modernización del Estado colombiano. Este contexto es importante pues permite comprender las acciones emprendidas por los presidentes Pastrana, Uribe y Santos (1998 a 2018).

## 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 al 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, vinculados a escenarios de violencia política. Estos hechos ocurrieron paralelamente en varias regiones del país y llegaron a extremos como la quema de periódicos locales que abiertamente reconocían su filiación con las líneas del conservatismo (Pardo Motta, 2008).

Simultáneamente, «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, p. 76). Las situaciones coyunturales y estructurales internas de la violencia del país, sumadas al comienzo de los grupos insurgentes y guerrilleros y a la incapacidad del Estado de mantener la soberanía en su territorio y proteger a la población, daría como resultado el surgimiento de grupos de autodefensas ilegales, lo que propició un escalamiento del conflicto social y civil hacia un conflicto armado guerrillero y contrainsurgente (Arboleda Ramírez, 2014; Leal Buitrago, 1992).

Como medida de contención, el gobierno conservador usó la coerción física bajo el argumento de que era un esfuerzo para mantener el orden social

interno y que tenía la firme intención de cumplir 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 institucional y jurídico» (Mora, 2021, p. 69). Esta crisis resquebrajó aún más la precaria estabilidad de los partidos políticos colombianos al punto de plantear la duda respecto a si estas discordias podrían escalar a conflictos y manifestaciones de violencia. Precisamente era esta inquietud la que justificaba que la seguridad estuviera enmarcada en la contención de las movilizaciones sociales por encima de otros factores que intervenían en la difícil situación, como la recesión económica, el desempleo y los altos índices de pobreza.

En 1953, personajes del Partido Liberal (opositor al gobierno) y del mismo Partido Conservador, gestaron el golpe de Estado en el que fue posesionado el 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 autonomía<sup>17</sup>, gracias a la cual se dieron cambios sustanciales como la asignación de la Policía Nacional al Ministerio de Guerra y su salida del control civil por parte del Ministerio de Gobierno. En consecuencia, ese mismo año «se organizó la institución policial a órdenes de oficiales superiores del Ejército» (Valencia y Barradas, 1993, p. 95) con dos fines: el primero, someter a los oficiales de policía a un régimen estatutario de carrera, igual que en las Fuerzas Militares; y el segundo, sustraerlos de la acción política partidista.

Para 1957, representantes de los partidos políticos Liberal y Conservador sostuvieron varias reuniones en las ciudades españolas de Benidorm y Sitges, donde firmaron un acuerdo que buscaba el debilitamiento del gobierno militar a través de un plebiscito popular que promoviera una reforma constitucional. Dicho pacto fue conocido como «el Acuerdo de los Partidos o Pacto

---

17 Según estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), durante este mandato 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.

de San Carlos, que permitió definitivamente superar las diferencias sectoriales partidistas y sellar decisivamente la necesidad de varios períodos con gobiernos compartidos o de coalición» (Marín Zafra, 2010, p. 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 liberales y conservadores. El acuerdo político pretendió zanjar 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. En consecuencia, como explica Arboleda Ramírez:

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, p. 126).

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 más la instrumentalización del Ejército y la Policía para sus fines de preservar el poder. Tal contexto fue agravado por el hecho de que las alternativas como la Alianza Nacional Popular (Anapo), promovida por el general Rojas Pinilla y conformada por expulsados de los partidos políticos tradicionales y algunos ciudadanos que no contaban con experiencia política o estaban en condiciones sociales menos favorecidas, no contaban con la fuerza política para marcar una diferencia sustancial. Sobre este asunto, Gabriel Silva Luján 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 (1989, p. 180).

En cuanto a las relaciones civiles y militares y el manejo de la seguridad nacional, el Frente Nacional permitió consolidar la idea de prohibir totalmente la participación de los militares en política y dicha práctica sería considerada en adelante como contraria al concepto de democracia, pues se veía que podría dar lugar en cualquier momento al establecimiento de un régimen dictatorial, fenómeno que en Colombia ha sido evitado a toda costa. Con este argumento, se presentó la famosa «Doctrina Lleras» en el Teatro Patria, el 9 de mayo de 1958, como un intento por superar cualquier vestigio dictatorial en cuanto forma de gobierno.

Bajo este pacto político, Guillermo León Valencia ejerció la Presidencia de Colombia en el periodo 1962-1966 como el segundo mandatario del Frente Nacional. Durante su gobierno, Valencia intentó lidiar con los enfrentamientos entre fracciones promoviendo políticas de entendimiento, diálogo y paz, a la vez que fortalecía la seguridad en el territorio nacional. Por eso:

[Al Presidente se le hizo] 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, p. 272),

Aunque desde otra interpretación en relación con la solución, su política de seguridad también estuvo enfocada en los problemas del orden público y la seguridad ciudadana. De igual manera, bajo su mandato se expidió el primer decreto que estructuró y delimitó una política de Defensa Nacional<sup>18</sup> (Rangel, 2007), en medio de un estado de sitio nacional promulgado en el Decreto 1288 del 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 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, citado por Rosanía, Sánchez y López-Guahuña, 2018, p. 112).

---

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

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 y se plantea 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*, citado por Arizmendi, 1989, p. 282).

El gobierno de Pastrana Borrero enunció cuatro estrategias en materia de seguridad (aunque en este momento se siguieran expresando a la seguridad y a la defensa dentro de la justicia): prevención del delito, prevención de la delincuencia, tribunales militares y una reforma judicial como medida urgente. Ya finalizando su periodo presidencial, estableció algunos lineamientos inherentes a la planeación de la seguridad nacional mediante el Decreto 1573 del 31 de julio de 1974, con el que dejó sentadas las bases para la construcción práctica de un esquema nacional de seguridad pues 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.

El siguiente gobernante, Alfonso López Michelsen (1974-1978), expidió el Decreto 126 del 26 de enero de 1976, en el que se revisó la organización administrativa del Ministerio de Gobierno en el artículo 12 y se estableció que el Consejo Nacional de Seguridad continuaría funcionando adscrito a esa cartera, presidido por el ministro respectivo e integrado además por ministros de Relaciones Exteriores, Justicia y Defensa, el jefe del DAS, y los directores de la Policía y la Defensa Civil Colombiana. La secretaría ejecutiva quedaría a cargo del secretario general del Ministerio de Gobierno. Esta norma reafirmó

el Decreto 2046 de 1972 en el sentido de establecer límites para los controles político y civil en relación con la seguridad y la defensa nacionales.

A pesar de los esfuerzos 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; ello motivó que en 1978 se decretara el Estatuto de Seguridad Nacional como una de las medidas distintivas del gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), expedido mediante Decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978, mediante el cual se dictaron normas para la protección de la vida, la honra y los bienes de las personas y se garantizó 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 correspondían a autoridades civiles (Velásquez, 2002). Así, el gobierno buscó 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 y su presencia en varias zonas rurales de Colombia.

## 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 el momento en que la violencia y la criminalidad alcanzaron los indicadores más elevados de la historia, con lo que se llegó a una crisis estatal de la seguridad y la defensa nacionales. Paradójicamente, durante la década de 1980 se iniciaron importantes procesos de pacificación y desmovilización de grupos guerrilleros, pero a su vez el crecimiento del narcotráfico impulsó el fortalecimiento de grupos de auto-defensas ilegales y guerrilleros, así como su confrontación con los carteles por el monopolio de este negocio ilegal.

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2014, pp. 7-9) analiza la evolución de las FARC-EP en cuatro principales períodos, útiles para comprender el desarrollo de este grupo guerrillero entre 1980 y 1990.

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 periodo, esta guerrilla y la del ELN rechazaron las condiciones de las negociaciones desarrolladas en los gobiernos de Belisario Betancur y Virgilio Barco y tomaron la decisión de «agudizar la guerra y derrotar al Estado» (CNMH, 2014, p. 108), por lo cual usaron los procesos de paz para crecer militarmente, en particular las FARC-EP. A criterio del general (r) Mora «las negociaciones de paz con el gobierno siempre han sido una estrategia de guerra para las Farc» (2021, p. 14). Así, en la VII Conferencia de las FARC-EP, en 1982, surgió la idea estratégica de tomar el poder mediante la guerra, idea que fue el eje rector de todas sus acciones y todos sus recursos (CNMH, 2014).

En esta fase, las FARC-EP apuntaron por concentrar sus frentes en las zonas cocaleras y de ese modo se posicionaron como actor en el negocio del narcotráfico. A partir de entonces, no solo cobraron por vigilar los cultivos de los narcotraficantes (impuesto al narcotráfico), sino también por formar parte en todos los eslabones de la cadena del tráfico ilícito de estupefacientes (cultivo, producción y comercio) y desarrollaron nuevas formas de financiación como la extorsión, el secuestro y la minería ilegal de oro y carbón (Leal Buitrago, 2006a).

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

En este momento se conformó la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación, que logró establecer 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-EP y el «Diálogo Nacional» con el M-19, el EPL y el Movimiento de Auto Defensa Obrera (ADO) (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, 2010). A pesar de estos esfuerzos, el crecimiento del negocio del narcotráfico y la organización de los grupos de autodefensas ilegales produjeron un escalamiento del conflicto armado, la violencia y la criminalidad con el que se dificultó el control total del territorio por parte del Estado.

Virgilio Barco (1986-1990) pronunció las siguientes palabras el día de su posesión presidencial, tras haber resultado elegido con un 61 por ciento más de votos que su opositor Álvaro Gómez: «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, p. 302). Este gobierno cerró filas en la lucha contra los narcotraficantes, que para la década habían logrado penetrar las estructuras sociales del país a través de diversas actividades como el lavado de capitales y la corrupción. El despliegue del Estado contra el narcotráfico resultó en retaliaciones terroristas de los carteles contra la Policía Nacional y las instituciones judiciales, principalmente.

A su vez, durante este período 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).

La Ley 68 de 1986, que aprobaba el tratado de extradición entre los Estados Unidos y Colombia, fue una de las principales estrategias implementadas por el gobierno para luchar contra este estallido de violencia, pero devino en que el denominado grupo de «Los Extraditables» declarara la guerra al Estado colombiano bajo el lema «preferimos una tumba en Colombia que una cárcel en Estados Unidos» (*El Tiempo*, 2 de abril de 1997). Bajo este epígrafe, los narcotraficantes estallaron bombas y petardos por todo el país y asesinaron jueces, fiscales, testigos, periodistas y personalidades democráticas (Medina, 2012).

Fue hasta el gobierno de César Gaviria (1990-1994) que hubo un primer intento por constituir una política de seguridad y defensa con la expedición del Decreto 2233 de 1995, en el que se evidencia cómo la inteligencia puede ayudar a combatir todos los factores de criminalidad. 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 buscó una mejor distribución del gasto público que permitiera invertir en sectores como ciencia y tecnología, justicia, seguridad y medio ambiente.

Así mismo se creó la Consejería Presidencial para la seguridad y la defensa. «El gobierno abocó estos temas al sustraerlos por primera vez de la exclusiva responsabilidad política castrense» (Leal Buitrago, 2017, p. 166). El gobierno de César Gaviria mostró un evidente compromiso con los temas de seguridad y defensa nacionales, en respuesta a las demandas de la sociedad frente a las acciones terroristas de los diversos grupos criminales y alzados en armas. Esta respuesta incluyó varias medidas ya que, en el caso de Colombia, el terrorismo tuvo unas connotaciones particulares porque 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 narcotráfico.

Una de las medidas más relevantes fue el fortalecimiento de las relaciones cívico-militares con acciones como el nombramiento de un civil como ministro de Defensa<sup>19</sup>, después de 37 años de la cartera estar a cargo de generales de las Fuerzas Militares, y el aumento del número de integrantes del Consejo Nacional de Seguridad<sup>20</sup> que fomentó el proceso de participación de los civiles en la formulación de las políticas de seguridad y defensa.

Adicionalmente, el presidente Gaviria expidió la Ley 4 de 1991 a través del Congreso, en la que se dictaron precisas instrucciones a alcaldes, gobernadores, comisarios e intendentes para el manejo del orden público y se

---

19 Rafael Pardo Rueda, quien venía desempeñándose como consejero de defensa y seguridad, cargo creado por el gobierno de Belisario Betancur.

20 A partir de ese momento, fue presidido por el primer mandatario y con la participación de los ministros de Gobierno, Defensa y Justicia, comandantes de las Fuerzas Militares, directores de la Policía Nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el consejero de Defensa y Seguridad, quien hacía las veces de secretario (Leal Buitrago, 2002).

establecieron drásticas sanciones a los funcionarios que no cumplieran con dichas 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 el «impuesto de guerra» para financiar a las Fuerzas Armadas y se adoptaron como legislación permanente las disposiciones del Decreto 180 de 1988 relativas a terrorismo y conductas conexas.

Durante este periodo, y como parte de la evolución propia de la institución militar, se crearon las brigadas móviles<sup>21</sup> y el arma de inteligencia militar<sup>22</sup> en 1991. Este proceso se vio impulsado por los esfuerzos gubernamentales para mejorar la acción de la inteligencia en el conjunto del Estado y por la participación coordinada de las diferentes agencias involucradas.

En 1994, el gobierno dispuso la creación de las asociaciones comunitarias de seguridad rural (Convivir)<sup>23</sup>. 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 y así tomaran horizontes establecidos fuera del marco legal. Como argumenta Rangel (2007), 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: asegurar el monopolio del uso de la fuerza en las instituciones armadas estatales, fortalecer la recuperación de

---

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

22 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.

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

la capacidad de la justicia para sancionar el delito y combatir la impunidad y ampliar el control del Estado en todo el territorio nacional.

Para conducir esta estrategia se consideraron cinco grandes políticas según el documento *Estrategia Nacional contra la Violencia*. La primera política estuvo orientada a «fortalecer la 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, 1991, p. 6)<sup>24</sup> e 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, fortaleciendo y modernizando la justicia para impulsar el sometimiento a la ley. La tercera consideraba la paz con la guerrilla a fin de terminar su alzamiento armado. La cuarta pretendía robustecer las instituciones del Estado para neutralizar y someter a los agentes propiciadores de violencia, como la guerrilla, el narcotráfico, la delincuencia, el terrorismo y los fenómenos de la extorsión y el secuestro. Finalmente, la quinta política propendió alcanzar y estimular la protección y la 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 de las actividades de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Con este mismo fin, se creó el Viceministerio de Defensa, regido por otro civil, y una unidad especializada en el Departamento Nacional de Planeación (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 rompió la tradicional pobreza de sus presupuestos.

El gobierno de Ernesto Samper Pizano inició en 1994. Este período presidencial (1994-1998) presentó un estancamiento en temas de seguridad y defensa porque desde sus inicios fue cuestionado por la infiltración del

---

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

narcotráfico en la campaña presidencial<sup>25</sup>, además de asumir una posición distinta a las políticas de los países de la región en favor de la legislación de la marihuana que «lo hicieron aún más sospechoso ante los ojos de Estados Unidos» (Leal Buitrago, 2002, p. 107). Estos aspectos tendrían grandes incidencias durante el mandato constitucional de Samper.

Pese a la necesidad de continuar el esfuerzo en seguridad y defensa nacionales iniciado en el gobierno anterior<sup>26</sup>, la debilidad del gobierno de Samper 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 dejó entrever su mínimo interés por la seguridad y la defensa nacionales: su compromiso se centraba exclusivamente en la seguridad ciudadana<sup>27</sup> y sus escasas directrices estratégicas fueron enfocadas en un solo sector de la Fuerza Pública: la Policía Nacional<sup>28</sup>. La lectura del Plan de Desarrollo permite apreciar igualmente que, aunque había un interés manifiesto<sup>29</sup> en congregar a los actores propiciadores de violencia para conseguir la paz, no se emitieron referentes que permitieran conducir por un camino planeado el posible proceso de negociación.

- 
- 25 El cartel del narcotráfico de Cali ayudó en el financiamiento de esta campaña presidencial. El escándalo se conoció mediante la divulgación de unos cassetes ante la opinión pública, entregados por el candidato del Partido Conservador, Andrés Pastrana Arango.
- 26 Especialmente por la arremetida terrorista guerrillera, que se caracterizó por acometer acciones contra la infraestructura energética y unidades militares o de policía aisladas, por instalar retenes ilegales en las carreteras, cometer secuestros, etcétera. Estas actividades aprovecharon la debilidad de los dispositivos de la Fuerza Pública, los cuales requerían desdoblarse para cubrir mayores territorios a falta 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.
- 27 Este tema de la seguridad le correspondió mayoritariamente a las autoridades municipales y departamentales. Así mismo, la importancia que se le dio a este aspecto permite advertir confusiones al interior del Gobierno en lo relacionado con los temas de seguridad y defensa.
- 28 La función de la Policía se centró en disminuir la delincuencia común, los delitos económicos y el contrabando y en el marco internacional continuó la lucha contra el narcotráfico. Además, con el fin de mejorar los resultados de la institución, se crearon indicadores de gestión y con base en ellos se tecnificaron los procesos de selección y ascenso (DNP, 1995), pero en ninguna parte de este documento se nombran las políticas relacionadas con la seguridad y la defensa nacionales.
- 29 Este interés se puede deducir desde el mismo título que se le asignó al Plan Nacional de Desarrollo (PND), *El Salto Social*, que 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.

\*\*\*

Según se observó en este capítulo, la defensa y la seguridad de Colombia se estructuraron a partir de la segunda mitad del siglo XX bajo un contexto particular de violencia, resultado del enfrentamiento de las coaliciones político-ideológicas entre la sociedad civil y el uso politizado de las fuerzas del orden (circunstancia que cambia con el gobierno militar de Rojas Pinilla, como se vio líneas atrás).

Como consecuencia surgieron grupos campesinos insurgentes influenciados por ideologías comunistas y marxistas a los que el Estado colombiano respondió 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 de autodefensas ilegales llevó al inicio de una espiral de violencia producida por el conflicto armado entre actores guerrilleros y autodefensas ilegales. 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 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 institucionalmente, lo que facilitó el avance de los grupos insurgentes y la organización de grupos ilegales con alta capacidad para el terrorismo, la violencia, la criminalidad y para propiciar inestabilidad institucional, entre muchas otras consecuencias contra la seguridad del país y de sus ciudadanos.



# La securitización de la seguridad en Colombia: cómo se transformaron los elementos e ideas de la seguridad y la defensa estatales (1998-2010)

---

En el capítulo anterior delineamos el contexto desde la segunda mitad del siglo XX en Colombia hasta el gobierno del presidente Samper, cuando se configuraron las principales ideas y estrategias que darían forma a la seguridad y la defensa de la nación según se presentaban la conformación del sistema bipolar, la proyección de Estados Unidos en América Latina para la contención del comunismo (Velásquez, 2002), y la violencia política y social en Colombia (Arboleda Ramírez, 2014). Ello no significa que no haya habido otros factores que influyeran en la configuración de la seguridad y la defensa nacionales (como la lucha contra el narcotráfico), sino que los mencionados fueron los elementos centrales que impulsaron la concepción de estos sectores.

En ese orden de ideas, en este capítulo rastrearemos los procesos de securitización-desecuritización de las políticas de seguridad y defensa en los gobiernos comprendidos entre 1998 y 2018.

El punto de partida es el periodo del presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002), en el cual se inició una importante transformación de las Fuerzas

Militares y un desplazamiento de los objetos de referencia de la seguridad del Estado. Esto hizo que se desarrollara una estrategia híbrida para la seguridad y la defensa nacionales, que luego mostró matices paralelos y opuestos en los dos gobiernos del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), y en los dos del presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018).

Los elementos construidos durante los mandatos de estos tres presidentes permiten proponer lo que de forma híbrida y desde el ámbito académico se conoce como la «Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional» (Ortega y Font, 2012; Cabrera Ortiz, 2016 y 2021; Gallardo Castañeda, 2019). Esta denominación suma diferentes ideas, conceptos, elementos, procesos, estrategias y mecanismos en relación con la seguridad y la defensa estatales que discutiremos en los siguientes capítulos.

## **La paz, el terrorismo y la corresponsabilidad: los elementos centrales de la seguridad y la defensa en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002)**

Andrés Pastrana Arango tomó posesión como presidente de la República en 1998, momento en que Colombia era observada como un Estado fracturado por la violencia política y armada, así como en una gran crisis de legitimidad institucional debido a la corrupción y las alianzas del narcotráfico con los sectores políticos y económicos (Tokatlian, 2001; Rettberg, 2002).

El país sufrió una fuerte ola de violencia y otros factores que desestabilizaron la seguridad durante la década de los noventa hasta el punto que las condiciones de criminalidad en la nación marcaban los peores indicadores vistos hasta el momento. En el año de la posesión presidencial de Andrés Pastrana, la Defensoría del Pueblo advirtió la influencia de grupos armados ilegales en 780 de los 1.119 municipios de Colombia (Guevara, 2015). El conflicto armado, la inseguridad, el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, entre otros elementos, llevaron a que Colombia fuera vista como un Estado problema para la región, del cual se desbordaba criminalidad que repercutía en las fronteras de muchos otros Estados.

Luego de la pérdida universal de legitimidad del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) debido a la acusación del ingreso de dineros del narcotráfico a su campaña presidencial (hito que fue conocido como el 'Proceso 8.000'), Colombia fue identificada como una «narcodemocracia» (Dabéne, 1997; Ureña, 2015) y percibida por muchos como un «Estado fallido» (Tokatlian, 2008b; Pastrana Arango, 2014). Por si esto fuera poco, los Estados Unidos negaron su certificado a Colombia por su «falta de colaboración en la lucha contra las drogas ilícitas» y le retiraron la visa al Presidente de la República (Caballero y Pizano, 2014, p. 19), mientras Europa cuestionaba al Estado colombiano en materia de derechos humanos (Villa Gómez, 2014).

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).

## La paz: elemento y estrategia central de la seguridad

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

Andrés Pastrana Arango,  
discurso de posesión 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. La campaña electoral de Andrés Pastrana estuvo centrada en este punto y lo llevó a la Presidencia, pues la sociedad coincidía en la «necesidad imperativa de abordar un proceso de paz que confiriese una salida negociada al conflicto armado» (Ríos, 2015, p. 64). Por tanto, antes de llegar el día de su posesión, el 9 de julio de 1998, el Presidente electo se internó 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, de cara a la segunda vuelta, Andrés Pastrana se reunió con diferentes «analistas y personas con experiencia negociadora» (Villa Gómez, 2014, p. 46) con el ánimo de orientar lineamientos para avanzar en el camino a la paz. Establecieron 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, p. 115).

Una de las estrategias propuestas para la ejecución de estos ejes rectores fue la internacionalización de la paz para terminar la guerra y recuperar la autoridad del Estado en todo el territorio nacional (Villa Gómez, 2014). Esta estrategia definió la política exterior de Colombia, que se condujo entonces sobre las bases del multilateralismo (DNP, 1998) y el documento *Diplomacia por la paz y Plan Colombia* (Cardona Cardona, 2001) y debía priorizar los siguientes asuntos (DNP, 1998):

- a. La diplomacia por la paz
- b. El problema mundial de las drogas
- c. Los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH)
- d. El control internacional de armas y el medio ambiente

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, p. 13).

En cuanto a políticas de seguridad, contrario a Ernesto Samper, Andrés Pastrana asumió de manera específica el tema de seguridad y defensa en su plan de desarrollo *Cambio para construir la paz*, a fin de lograr un entorno de seguridad y confianza ciudadana (Sanguino-Páez, 2016).

Aunque la política de seguridad y defensa ejecutada en el gobierno Pastrana heredó el enfoque planteado por Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994) para la lucha contra las drogas, la seguridad en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX, como se vio en el capítulo anterior, fue conducida tradicionalmente en el vínculo entre seguridad y orden público

(Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017). No obstante, el presidente Pastrana planteó una nueva relación entre la guerrilla de las FARC-EP y la política de drogas norteamericana para justificar su actuar hacia la paz. Esta práctica fue ejecutada particularmente en los mandatos de Pastrana y Uribe, bajo los cuales se securitizaron la política exterior y el conflicto armado interno, invitando a los Estados Unidos a intervenir<sup>30</sup> (Ramírez y Cadenas, 2006; Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017). Si bien durante ese periodo no necesariamente se puede afirmar, por ejemplo, que el desarrollo de las operaciones militares o policiales claudicara o que estas fueran suspendidas, sin duda la intensidad del conflicto disminuyó en la medida en que se buscó propiciar un ambiente político favorable para que las mesas de negociación llegaran a buen término.

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 comenzó con la implementación del Plan Colombia, no como un plan de guerra constituido por el comando general de las Fuerzas Militares, pero sí como una transformación institucional y bajo el

---

30 La tesis doctoral *Del plan Colombia al Acuerdo de Paz: análisis del proceso de construcción de la estrategia de seguridad y defensa en Colombia*, en la que se basa este libro, fue desarrollada en el marco del Programa de Doctorado en Seguridad Internacional de la UNED (España) y tomó como una de sus vías de investigación la realización de entrevistas a fuentes de autoridad en defensa y seguridad nacionales. Se hicieron encuestas a más de cincuenta expertos en seguridad y defensa, la mayoría de los cuales habían tomado el Curso Integral de Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra, y cuatro entrevistas estructuradas a expertos, entre ellos ministros y comandantes de Fuerzas Militares que respondieron las preguntas de profundidad. Finalmente, sus respuestas fueron anonimizadas. Para la adaptación a este libro divulgativo, las respuestas de los expertos han sido parafraseadas y a pie de página hemos incluido sus respuestas literales para el lector que desee revisarlas. La totalidad de los cuestionarios y las respuestas de los entrevistados están disponibles en los anexos de la tesis doctoral para consulta pública.

Al consultar al grupo de expertos, se observa cómo la idea de la paz con la guerrilla de las FARC-EP fue lo importante a resolver, pues era calificada como un asunto de seguridad o una amenaza para la seguridad estatal (idea presente también en Buzan, Wæver y de Wilde, 1998; Buzan y Hansen, 2007). 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 que la prioridad para la seguridad era efectuar los diálogos de paz y la negociación con los grupos guerrilleros (32 por ciento), seguido de la necesidad de realizar el Plan Colombia (20 por ciento) y la Zona de Despeje (17 por ciento).

Según el grupo de entrevistados, durante el gobierno de Andrés Pastrana, podría decirse que la estrategia de seguridad y defensa estuvo dividida en dos partes, pero en la primera mitad del periodo 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, el Presidente buscó un acuerdo de paz con una de las guerrillas más emblemáticas del país (Entrevistado 3, 22 de octubre de 2021).

objetivo de la recuperación de la soberanía territorial (Entrevistado 4, 29 de octubre de 2021).

## Fortalecimiento y transformación de la Fuerza Pública

El presidente Andrés Pastrana impulsó desde su campaña electoral la idea de realizar diálogos con las diferentes guerrillas operantes en el país (FARC-EP y ELN) con el propósito de lograr la construcción de la paz iniciada por gobiernos anteriores<sup>31</sup> (Leguizamo, 2002). No obstante, este proceso no implicaba renunciar al uso legítimo de la fuerza contra estos actores armados. Por tanto, simultáneamente impulsó el proceso de transformación de las Fuerzas Militares (Villa Gómez, 2014) más grande visto hasta el momento, incluyendo su renovación y modernización (Tokatlian, 2001; Velásquez, 2002), con la esperanza de que esta conjunción de elementos permitiera una paz estable y duradera<sup>32</sup>.

Varias inquietudes se hicieron patentes durante el gobierno del presidente Pastrana, como el fortalecimiento de las guerrillas y los grupos de auto-defensas ilegales, así como las actividades desarrolladas por estos grupos ilegales (narcotráfico, secuestro, extorsión, ataques armados y atentados)<sup>33</sup>.

---

31 Estos diálogos empezaron con los esfuerzos propiciados en el gobierno del presidente Belisario Betancur.

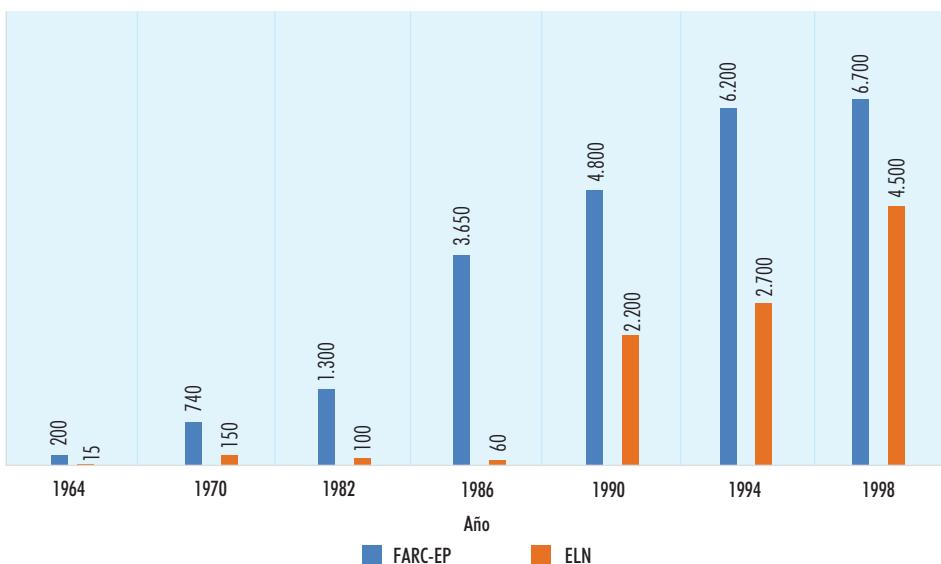
«A pesar de esto, los resultados no son los mejores, con excepción del tránsito del gobierno de Barco al de Gaviria, donde se logró consolidar el proceso de paz con el Movimiento 19 de Abril (M-19) y concretar acuerdos definitivos con el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario 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, p. 1).

32 «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, p. 43).

33 En 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 hacia la seguridad y la defensa?), el crecimiento y fortalecimiento de la guerrilla ocupó 33 por ciento de las respuestas y el del paramilitarismo, 8 por ciento. 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 respuestas respecto a 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.

Esto quedó evidenciado en el crecimiento que tuvo el número de hombres en las dos principales guerrillas de Colombia (figura 3). De 1964 a 1998, las FARC-EP y el ELN tuvieron una evolución importante en cantidad de combatientes, hasta el punto de llegar a representar una amenaza interna para la soberanía territorial del Estado. El creciente número de guerrilleros, como consecuencia de las conversaciones celebradas en el gobierno de los presidentes Belisario Betancur (1982-1986) y César Gaviria (1990-1994), llevó 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, p. 70). En términos prácticos, la capacidad operacional de las Fuerzas Armadas «era insuficiente para derrotar militarmente a las guerrillas»<sup>34</sup> (Tapias, 2014, p. 159).

**Figura 3. Evolución del número de hombres de FARC-EP y ELN, 1964-1998**



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

34 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» (Entrevistado 3, 22 de octubre de 2021).

El proceso de renovación, fortalecimiento y transformación de la Fuerza Pública tuvo inicio durante el gobierno Pastrana, en 1999, cuando se empezaron a desarrollar una serie de recursos y capacidades, así como a llevar a cabo una renovación doctrinal que permitiera combatir eficientemente a los grupos insurgentes (especialmente las FARC-EP), pues debido al tamaño de su pie de fuerza tenían una capacidad destructiva significativa en el país.

Por ejemplo, durante este gobierno se creó la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra), se triplicó el número de soldados profesionales, se cuadruplicó el poder aéreo de Colombia, se crearon las brigadas de combate fluvial, se constituyeron los batallones de alta montaña y se intensificó la aplicación de la doctrina de operaciones conjuntas entre las Fuerzas Militares y coordinadas con la Policía<sup>35</sup>.

Este proceso de restructuración y profesionalización que se extendió a toda la Fuerza Pública trajo consigo una recomposición del pie de fuerza. El fortalecimiento se hizo tangible en la creación de nuevas unidades para aumentar la movilidad y el poder de combate en las ofensivas de las Fuerzas Militares. Su intención apuntó a incrementar el número de soldados profesionales, que pasó de 22.459 a 79.176 entre 1998 y 2005, y reducir el número de soldados bachilleres, que disminuyó en 40.312 hombres (DNP, 2006).

Durante el mandato de Pastrana también se crearon los planes para proteger la infraestructura energética y la red vial del país, la Brigada Contra el Narcotráfico (Bracna) y la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur, además se activaron por lo menos dos batallones de alta montaña (uno en Sumapaz, Bogotá D. C., y otro en Espino, Boyacá) y se fortaleció el recurso humano, cambiando a cerca de 40.000 soldados bachilleres y regulares por soldados

---

35 Así lo indicaron los entrevistados 4 y 3: «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-ep, que habían adquirido hasta ese momento un pie de fuerza y una capacidad destructiva significativa en el país» (Entrevistado 4, 29 de octubre de 2021).

Por su parte, el Entrevistado 3 (22 de octubre de 2021), 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».

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), mas fueron declarados inconstitucionales. No obstante, durante este período de gobierno se elaboró la Ley 684 de 2001 que, aunque posteriormente fue declarada inexistente, definió nociones básicas para la política de seguridad y defensa (tabla 1).

**Tabla 1. Conceptos doctrinales de la Ley 684**

<b>Concepto</b>	<b>Definición</b>
Poder nacional	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 para mantener la independencia, la integridad, la autonomía y la soberanía nacionales, en concordancia con lo establecido en los artículos 2 y 95 de la Constitución Política.
Defensa nacional	Es la integración y acción coordinada del poder nacional 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.
Seguridad ciudadana	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.
Seguridad nacional	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, incluido 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.
Inteligencia estratégica	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 el 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*, el primer plan de lucha antisubversiva elaborado

hasta el momento y en el que se definieron objetivos específicos en tiempo y espacio contra la subversión y los grupos de autodefensas ilegales, 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 diesen 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 (Meta), que dejaron numerosas bajas guerrilleras, evidenciaron el nuevo impulso militar (Sanguino-Páez, 2016).

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): en desarrollo de operaciones militares, las tropas logran la muerte de 200 guerrilleros en las selvas del Meta.
- Operación 7 de agosto (2001): el Ejército frena los ataques de las FARC-EP. Muere Uriás Cuéllar.
- Operación Berlín (diciembre de 2001): la Fudra logra desmovilizar a 161 menores reclutados por las FARC-EP.
- Operación Gato Negro (abril de 2001): las Fuerzas Especiales capturan al narcotraficante brasileño *Fernandinho*.
- Operación TH (Todo Honor, febrero de 2002): el Ejército ocupa la zona de distensión, que estuvo en poder de las FARC-EP por tres años (*El Tiempo*, 20 de julio de 2010).

Hay que mencionar además que la desventaja aérea era una clara debilidad operativa frente a la lucha contra las FARC-EP, por lo que su fortalecimiento fue central. Con el desarrollo del Plan Colombia, la capacidad aérea aumentó de forma significativa<sup>36</sup>. Esta evolución se describe de la siguiente manera (Flórez Ruiz, 2012; Esquivel Triana, 2016):

---

36 Véase el trabajo de Esquivel Triana (2016), *La Fuerza Aérea Colombiana y el cese del conflicto armado*, acápite "Zona de Distensión".

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

El proceso de repotenciación y modernización de la Fuerza Aérea durante el gobierno Pastrana<sup>37</sup> evidenció el crecimiento de las aeronaves de ala fija y ala rotatoria (helicópteros) (tabla 2).

**Tabla 2.** Fortalecimiento de la Fuerza Aérea en número de aeronaves, 1998-2002

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

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

Los sucesos de Puerto Lleras y Hato Corozal pueden interpretarse como claras demostraciones de la enorme ventaja aérea que causó graves pérdidas a las FARC-EP y se constituyó como el principal factor a favor del Estado en la disminución de la capacidad armada de la guerrilla (Echandía Castilla y Bechara Gómez, 2006). Fue tanto así que en 2015 el gobierno Santos suspendió los bombardeos aéreos contra las FARC-EP ante el temor que causaban a los guerrilleros, según lo admitieron sus cabecillas (*Verdad Abierta*, 11 de marzo de 2015). En definitiva, «entre 1998 y 2015, la Fuerza Aérea Colombiana y la aviación del Ejército fueron fundamentales en las operaciones decisivas [tanto] para acercar el cese del conflicto interno, como para preservar la integridad del territorio nacional» (Esquivel Triana, 2016, p. 379).

Durante el gobierno de Andrés Pastrana, el gasto militar como proporción del producto interno bruto subió significativamente, pues estuvo a un punto de llegar al 4 por ciento del PIB al finalizar el periodo presidencial. Esa proporción aumentó paulatinamente hasta 2008, año que cerró con el 5,5 por

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

ciento del PIB invertido en gasto militar, 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, hasta el 5,5 por ciento en los siguientes quince años (Entrevistado 3, 22 de octubre de 2021).

En síntesis, durante el periodo analizado se dio inicio a un importante momento para la construcción de la seguridad del Estado colombiano en el siglo XXI: la derrota estratégica de las FARC-EP (Entrevistado 3, 22 de octubre de 2021). Esta victoria se fraguó gracias al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas que emprendió el gobierno de Andrés Pastrana<sup>38</sup>, durante el cual, además, hubo una gestión destacada de la erradicación de cultivos ilícitos (tal vez la más efectiva de la historia), en aras de eliminar el narcotráfico.

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

Bajo los gobiernos 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 se puede decir lo mismo del periodo del presidente Samper, cuando hubo una crisis política que produjo un distanciamiento entre ambos países que impidió alcanzar cualquier estrategia de internacionalización con el país del norte (Borda Guzmán, 2012). Sin embargo, la situación se revirtió durante el mandato del presidente Pastrana.

Por otra parte, para alcanzar la paz era importante buscar el acompañamiento económico y político de la comunidad internacional (Villa Gómez, 2014). 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» (Villa Gómez, 2014, p. 55), elemento que surgió como un concepto innovador en el discurso y en la estrategia propuesta por Andrés Pastrana.

En palabras de Buzan, Wæver y de Wilde (1998), se observa una medida de securitización al desplazar la responsabilidad del origen del tráfico de

---

38 Otra forma en que se puede ver el fortalecimiento de la Fuerza Pública durante este periodo es en su proporción con relación a la población: Colombia llegó a tener cinco soldados por cada cien mil habitantes, mientras que Brasil tenía cuatro por cada cien mil (Entrevistado 3, 22 de octubre de 2021).

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, p. 17).

Desde los lineamientos iniciales en su mandato, Pastrana estableció la meta de 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 (2006, p. 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 última década del siglo XX, con el final de la Guerra Fría, se impuso 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 en el Informe de las Naciones Unidas de 1994. El objetivo rector de este organismo es lograr la paz y la seguridad internacional con el propósito de avanzar hacia un mundo con más justicia y menos conflictos, por lo que en la década de los noventa tuvo que replantear ciertos enfoques y paradigmas en aras de acercarse a su objetivo.

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, p. 10). Esta declaración fue un paso fundamental para el reconocimiento de la importancia

de una nueva aproximación teórica, el enfoque de la seguridad humana, con el que se afianzó 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 emplear 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 por que 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, pp. 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, lo que condujo a fortalecer 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 reconoció que el estamento militar facilitó una parte determinante en la construcción de la estabilidad, así mismo admitió 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 unieron 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, apareció la renovada noción de la seguridad humana. En segunda instancia, según Sanahuja y Schünemann, los estudios de desarrollo constituyeron una narrativa que «suele iniciarse en la década de 1960, con las teorías de la modernización y de la dependencia», luego esta narrativa se transformó 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, el «desarrollo sostenible» y el «desarrollo humano» (2012, p. 7).

Es decir que en la época posterior a la Guerra Fría hubo una profunda revisión del vínculo entre paz, seguridad y desarrollo, así como de las políticas y los 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 y Schünemann, 2012, p. 9).

Estos autores, además, indican que para prevenir los conflictos armados de orden interno o internacional, era imperativo 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 y Schünemann, 2012, p. 10). Esto hizo que las ideas y los objetos de referencia que planteó la seguridad humana se enfocaran hacia respuestas multisectoriales para dar solución integral a las amenazas presentes en la vida de las personas.

Ahora bien, una interpretación que muestra los posibles conflictos de este enfoque es ver que hay una instrumentalización de la seguridad humana mediante una excusa para la militarización de diferentes políticas públicas en los planos nacional e internacional, lo que puede provocar que se proyecte en su carácter más restringido y securitizante (Niño Pérez, Devia Garzón y Ortega Avellaneda, 2016). Así pues, es necesario entender que en cada contexto las amenazas, así como sus causas y sus manifestaciones derivadas, pueden variar entre un Estado y otro, lo cual puede observarse en la formulación final

del Plan Colombia y el enfoque que se le aplicó (Niño Pérez, Devia Garzón y Ortega Avellaneda, 2016).

Este fenómeno no fue exclusivo de Colombia y se extendió a otros países. Por ejemplo, Treviño Rangel (2016), en su análisis de la securitización de la migración en México, afirma que los hechos del 11 de septiembre de 2001 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. Estas medidas pusieron sobre el imaginario social y político un enemigo común: el terrorismo. De ahí que Europa y algunos países latinoamericanos vieron en ese fenómeno una posible vía para ajustar sus agendas de política de seguridad y defensa. Así, se observó cómo el gobierno de Andrés Pastrana y posteriormente los de Álvaro Uribe adhirieron a las políticas de defensa y seguridad nacional el discurso de la seguridad democrática (Ochoa, 2012; Borda Guzmán, 2012) y el 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.

## El Plan Colombia: la militarización de la lucha contra las drogas

En su ejercicio como jefe de Estado, Andrés Pastrana emprendió una estrategia para recibir apoyo internacional y así alcanzar los objetivos propuestos por 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). Según Sandra Borda:

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, p. 57).

Por tanto, la estrategia inicial y principal que lideró el Gobierno colombiano para alcanzar ambos objetivos fue titulada *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) y exponía los elementos antes señalados de la relación virtuosa entre «seguridad, desarrollo y paz» (Sanahuja y Schünemann, 2012, p. 9).

Frente a los textos presentados como Plan Colombia (PC), Guevara (2015) 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» (p. 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 él, reconociendo la centralidad del desarrollo económico y social para abordar los problemas de violencia en el país (Ochoa Ramírez, 2012; Tickner, 2011). Para Ochoa Ramírez:

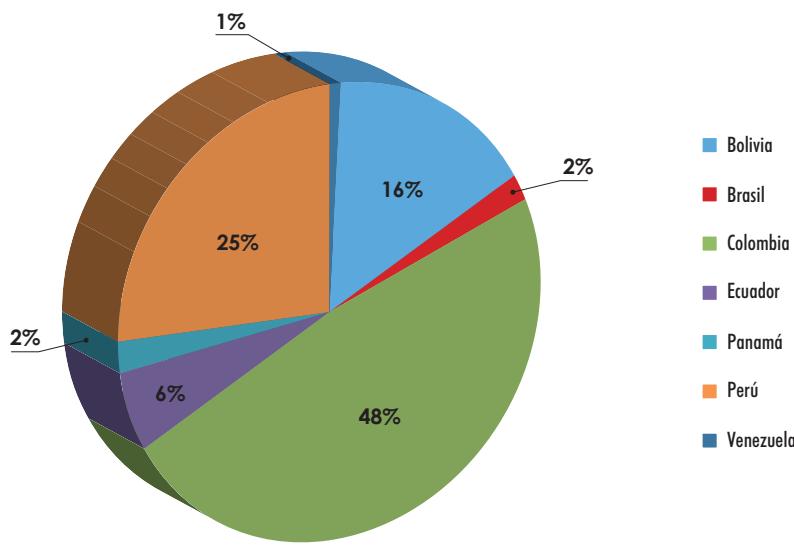
Las motivaciones palmarias del Plan en la perspectiva oficial, se enfilan hacia la consolidación de las responsabilidades inherentes al Estado, en cuanto a la promoción de la democracia, el monopolio de la fuerza, la eficacia de la justicia, la integridad territorial, la necesidad de un crecimiento económico sostenido que mengüe 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, p. 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» (2015, p. 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 y señala que la versión conocida por todos es aquella en la que 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 los recursos de cooperación.

El presidente Clinton afirmó que el propósito del Plan Colombia era: «hacer énfasis en el apoyo norteamericano a los esfuerzos colombianos por buscar la paz, luchar contra las drogas ilícitas, construir la economía y profundizar la democracia» (Carrigan, 23 de agosto de 2000). Pero, contrario a lo afirmado por el presidente Clinton, la versión o propuesta inicial fue cambiando

con las negociaciones y los diálogos con los Estados Unidos, lo cual propició que la crisis colombiana, amalgamada con la política exterior de los Estados Unidos (Ochoa Ramírez, 2012), impulsara el proceso de securitización de la seguridad en Colombia, como ha sido reconocido por diversos académicos<sup>39</sup> y se evidencia en la manera como la Casa Blanca distribuyó financiamiento a los países de América del Sur.

Figura 4. Distribución de ayuda estadounidense a países suramericanos, 2002



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

En consecuencia, el Plan Colombia se articuló a una estrategia que fortaleció a las Fuerzas Armadas en su conjunto en la lucha contra las drogas y la lucha contrainsurgente. El Plan Colombia (ver figura 4) hizo parte de la Iniciativa Regional Andina (ARI, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo fue «fortalecer la democracia, la estabilidad regional y el desarrollo económico por todo el hemisferio» (The White House, 23 de marzo de 2002), para lo cual el gobierno colombiano recibió una ayuda por 9.600 millones de dólares dividida en tres fases entre los años 2000 y 2015, como lo muestra el informe *Plan Colombia: balance de los 15 años* elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (2016).

39 Tales como Tickner (2005) y Pastrana Buelvas y Vera Piñeros (2012).

Finalmente, el Plan Colombia tuvo un trasfondo originado en «la importancia de las drogas dentro de la política interna y externa de Estados Unidos» (Tickner, 2011, p. 222). De esta forma, tuvo un efecto notorio en la configuración de la estrategia de seguridad del Estado colombiano para enfrentar a los grupos insurgentes, el conflicto armado y el narcotráfico.

Para Tokatlian (2004) y Tickner (2001), la principal forma en que se abordó la ayuda entregada a Colombia fue desde el plano militar, con demasiado énfasis en la lucha contra el narcotráfico (tabla 3). Este apoyo fue aprobado en el año 2000, posterior al fracaso de las negociaciones con la guerrilla de las FARC-EP en el Caguán y bajo los siguientes objetivos:

- 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 (Otero, 2011, citado por Ríos, 2015, pp. 69-70).

**Tabla 3.** Cooperación internacional de Estados Unidos hacia América del Sur (en dólares), 2002

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
<b>Totales</b>	<b>397.500,00</b>	<b>384.321,50</b>	<b>782.421,00</b>	<b>1.564.242,50</b>

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

## El terrorismo de las FARC-EP durante el gobierno de Andrés Pastrana

La construcción de la idea del terrorismo en el mandato de Pastrana surge de la crisis sostenida en la que cayeron los diálogos de paz (Cárdenas

Sepúlveda y Petro González, 2014). 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-EP en la zona del 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 Estudios para el Desarrollo y la Paz:

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, p. 2).

Por ello, a solo seis meses de terminar su mandato, Pastrana afirmó: «tristemente, hoy son ellas 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 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), pues durante el periodo de la zona de despeje en San Vicente del Caguán, la fuerza guerrillera había pasado de 6.700 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 el «derecho de intervención humanitaria», que permitía la reflexión sobre 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 el atentado a las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, 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 durante el gobierno del presidente Pastrana, fue en el contexto posterior a ese atentado que se potenció el discurso político de la seguridad del presidente Uribe en los periodos 2002-2006 y 2006-2010, como veremos más adelante. De hecho, después del proceso de paz en el periodo 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, p. 59)<sup>40</sup>.

## **La seguridad democrática: concepto y elemento central de la seguridad en el gobierno de 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 titulado *Manifiesto democrático 100 puntos* (Uribe Vélez, 2002). Este documento fue el producto de una construcción en la que la sociedad fue partícipe 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, p. 13).

---

40 En síntesis, según el Entrevistado 3 (22 de octubre de 2021), 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.

El documento fue estructurado en dieciocho divisiones que organizaban sus cien numerales (tabla 4). Posteriormente, su contenido permearía el Plan Nacional de Desarrollo (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, 2006b).

**Tabla 4.** Estructura del *Manifiesto democrático 100 puntos*

Acápite	Numerales
La Colombia que quiero	1 al 5
Hacia un Estado comunitario	5 al 17
Reforma política y administrativa. Lucha contra la 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 100 puntos* direccionaron el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, titulado *Hacia un Estado comunitario*.

Este PND propuso cuatro objetivos fundamentales que orientaron la acción del Ejecutivo, en el cual la «seguridad democrática» ocupó su primer objetivo, que fue seguido por impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social y, finalmente, incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado (DNP, 2003).

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), en la cual se 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, p. 12).

A continuación, se presenta la estructura general de esta política (tabla 5).

**Tabla 5.** Estructura de la política de defensa y seguridad democrática, 2002-2006

Amenazas	Objetivos estratégicos	Líneas de acción
El terrorismo.	Consolidación del control estatal del territorio.	Coordinar la acción del Estado Fortalecer las instituciones del Estado.
El negocio de las drogas ilícitas.	Protección de la población.	Consolidar el control del territorio nacional.
Las finanzas ilícitas.	Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia.	Proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación.
El tráfico de armas, municiones y explosivos.	Mantenimiento de una capacidad disuasiva.	Cooperar para la seguridad de todos.
El secuestro y la extorsión.		
El homicidio	Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas	Comunicar las políticas y acciones del Estado

**Fuente:** elaboración propia a partir de DNP (2003).

Desde la PDSD 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). Dos aspectos pueden darle esta connotación; en primer lugar, que el mandatario de los colombianos para el período 2002-2006 partiera de 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, p. 17). 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 eran parte del escenario de la seguridad (Borda Guzmán, 2012). De esta forma:

Tanto 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, p. 17).

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 de autodefensas ilegales, al tiempo que planteó la necesidad de que la sociedad civil contribuyese al fortalecimiento de las actividades de los órganos de seguridad (Rodríguez, 2014). Según Torrijos (2011), la PDSD 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 indispensable para la estabilidad y supervivencia de la democracia. Es decir, si no hubiera habido esta aceptación por parte de la sociedad colombiana, la securitización de la seguridad no hubiera sido posible (Buzan, Wæver y de Wild, 1998). Frente a esto, Francisco Leal Buitrago, profesor honorario de las universidades Nacional y de los 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 (Leal Buitrago, 2006b, p. 11).

En consecuencia, la aprobación del pueblo colombiano a las ideas contenidas en el discurso del presidente Uribe y de su estrategia de seguridad<sup>41</sup> permitió que las acciones realizadas por este gobierno alcanzaran un alto

---

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

grado de legitimidad social pese a las 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 (Tickner, 2005)<sup>42</sup>.

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

Según el general (r) Alejandro Miguel Navas Ramos, excomandante de las Fuerzas Militares y del Ejército Nacional, la política de defensa y seguridad democrática logró un momento inédito en la historia colombiana, pues constituyó un esfuerzo que asumió «la responsabilidad civil en la dirección política de la seguridad y los asuntos militares» (Flórez Ruiz, 2012, p. 11); es decir, alcanzó alta responsabilidad y direccionamiento político por cuenta de la sociedad civil.

## Soberanía territorial: la estrategia central en la política de defensa y seguridad democrática de 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, p. 16).*

---

42 Cuando al grupo de expertos encuestados se planteó la tercera pregunta (¿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?), casi la mitad de ellos, un 47 por ciento, respondió que la seguridad democrática fue la principal idea que expresó la seguridad, respuesta que evidencia el gran impacto que tuvo la PDSD como una estrategia clara y puntual para la seguridad. Esto también lo reconoce uno de los expertos 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, 29 de octubre de 2021).

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 de la imagen nacional en el campo internacional, a razón de que Colombia tenía indicadores de ser altamente insegura y violenta, con profundos índices de pobreza multidimensional y a su vez inestable políticamente. Para 2002, en el país «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, p. 21).

A pesar del fortalecimiento de las capacidades militares emprendido en el gobierno de Pastrana, entre 1998 y 2002, por causa de la zona de distensión, la guerrilla de las FARC-EP llegó a tener cerca de 20.000 combatientes, alrededor de 70 frentes y un fuerte despliegue armado para urbanizar la guerra, tomando la capital de la República como objetivo militar. Sumado a lo anterior, el ELN ostentaba unos 4.500 hombres distribuidos en 40 frentes rurales, además de otras estructuras urbanas. Por otra parte, las autodefensas ilegales habían triplicado su pie de fuerza, llegando a unos 12.000 hombres (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003)<sup>43</sup>.

---

43 Según el Entrevistado 2 (15 de octubre de 2021), 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-EP, ELN). El presidente Pastrana buscó de alguna manera, a través del proceso de negociaciones, una oportunidad para que las FARC-EP 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-EP aprovecharon esos momentos para consolidar su organización política y también su organización armada».

Bajo este contexto, al ser consultado el grupo de expertos con la tercera pregunta (¿cuál considera usted fue el enfoque central de la política de seguridad y defensa en el gobierno del presidente Uribe?), el 24 por ciento respondió que fue la «seguridad democrática, la prioridad de la agenda presidencial en la legislatura del presidente Uribe»; respuesta seguida por «restablecer la soberanía territorial» con un 23 por ciento y «combatir a las guerrillas» con 18 por ciento. El interés particular en este momento era debilitar a las guerrillas por la vía militar y recuperar los territorios que estaban bajo el control permanente, si no al menos transitorio, de las guerrillas.

La ofensiva militar allí marcó un punto de inflexión durante la concepción y la puesta en práctica de la seguridad (Entrevistado 4, 29 de octubre de 2021). Para el Entrevistado 1 (8 de octubre de 2021), la estrategia del presidente Uribe se debe interpretar desde el siguiente enfoque: «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

El enfoque de seguridad basado en el territorio y emprendido desde la seguridad democrática se centró en «eliminar los vacíos de seguridad y legalidad» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 1) y 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 Nacional, 2003, p. 9). Para lograrlo era necesario continuar con el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y policivas, así como desarrollar capacidades de inteligencia coordinadas (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003)<sup>44</sup>.

## **La lucha contra el terrorismo: la idea central en la política de defensa y seguridad democrática**

La cooperación de los Estados Unidos por medio del Plan Colombia sirvió como una estrategia articuladora entre los gobiernos de Pastrana y Uribe con la cual se consolidaron los objetivos de la seguridad y la defensa de la nación.

La llegada de Uribe a la Casa de Nariño 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 de perseguir al terrorismo a escala mundial. El presidente Bush durante su gobierno 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

---

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».

El Entrevistado 3 (22 de octubre de 2021) también concordó con el Entrevistado 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».

44 En consecuencia, según el Entrevistado 3 (22 de octubre de 2021), «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 períodos del presidente Álvaro Uribe».

que impulsarían la implementación de una agenda de lucha contra el terrorismo y llevarían a la globalización de este enfoque.

Si bien en Colombia el discurso contra el terrorismo tuvo un gran impulso hacia finales del gobierno del presidente Pastrana, fue tras el atentado del 9/11 que se potenció el discurso político de la seguridad antiterrorista de Uribe en su primer periodo.

Esta narrativa planteó la existencia de las FARC-EP como un grupo de terrorismo doméstico que era una amenaza para la región e incluso tenía proyección mundial. De esta forma, como señala Rodríguez, «plegado a la retórica patriótica de George W. Bush, Uribe articuló [security move] todo su discurso de campaña y sus acciones de gobierno en torno del combate contra las FARC, transformadas en el "gran enemigo" del país» (2014, p. 85).

En consecuencia, el período comprendido entre los años de 1998 y 2010 en Colombia ha sido analizado por diferentes académicos como un intervalo cuando el diseño de las políticas de seguridad y defensa siguió una estrategia de securitización (Tickner, 2005; Tokatlian, 2008a; Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017) y a su vez, según Manchola y Tiusabá, «durante este período la agenda de seguridad nacional estuvo condicionada a la securitización estadounidense» (Manchola y Tiusabá, 2018, 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-EP, al ELN y a las AUC como los principales actores en propiciar terrorismo contra la población civil y el Estado. Marta Lucía Ramírez, en 2006, cuando fue ministra de Defensa, en el primer mandato de Uribe, señaló que el terrorismo había sido identificado como el principal factor desestabilizador de la democracia.

Según el documento sobre la PDSD presentado por la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional: «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, p. 5). La PDSD se presenta entonces como todo lo contrario 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 Nacional, 2003, p. 6).

De este modo, desde el diseño de las estrategias de seguridad, en la PDSD se precisaron objetivos concretos y claros. Identificar el terrorismo como la principal amenaza para la seguridad del Estado y su población (objeto de referencia) y la relación de los grupos subversivos y guerrilleros como actores terroristas, conllevó la focalización de un objetivo central. Así entonces, la PDSD fue una estrategia «contra el terror y la inseguridad» (Ramírez y Cadenas, 2003, p. 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, p. 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, sino también [...] 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, 29 de octubre de 2021).

Esto fue así hasta el punto que, según la PDSD, «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, 2003, p. 20). Al revisar el documento de la PDSD presentada en 2003, se observa cómo esta se estructuró en seis líneas de acción de las cuales se desprenden diversos objetivos, estrategias y retos para la seguridad y la defensa nacionales. En esta, el Ejecutivo reconoce seis amenazas, cinco objetivos estratégicos y seis líneas de acción (tabla 5). 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.

Ahora bien, al abordar la construcción de la seguridad a través de la aceptación social de las concepciones y los objetos de referencia presentados, en particular, desde la PDSD, es bajo el gobierno de Uribe cuando «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» (Entrevistado 4, 29 de octubre de 2021) (figura 5). Según lo plasmado en la PDSD, se debía «crear un círculo virtuoso de recuperación y consolidación del control estatal del territorio nacional, y así restablecer el clima del ordenamiento y seguridad» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 17)<sup>45</sup>.

Figura 5. Círculo virtuoso seguridad más desarrollo



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2007).

Según el esquema propuesto tanto en los planes de desarrollo como en la PDSD, para que existan condiciones de seguridad, prosperidad y desarrollo

45 Así también lo señalaron 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, en desarrollo y en mayores oportunidades para el país. Y este círculo virtuoso se da alrededor de la seguridad» (Entrevistado 2, 15 de octubre de 2021). Y otro experto aseguró que un 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 requieren particularmente unas condiciones mínimas de seguridad» (Entrevistado 4, 29 de octubre de 2021).

en el país, se requiere primero establecer unas situaciones de seguridad suficientes que conduzcan a atraer la inversión privada y la inversión extranjera directa (IED), o a que haya emprendimiento privado. Por consiguiente, «al mejorar las condiciones para el crecimiento económico, particularmente se posibilitan mejores y nuevos contextos sociales y económicos para ganarse la vida [...]», sustrayendo en lo posible mano de obra que opere en la criminalidad» (Entrevistado 4, 29 de octubre de 2021). 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, que coordinó tareas como la ayuda social y económica a las regiones más desprotegidas y azotadas por el terrorismo. Esta PDSD 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 en que la actividad económica se restableciera. Por ejemplo, en el caso del turismo, la gente volvió a salir de las ciudades para recorrer Colombia (Entrevistado 3, 22 de octubre de 2021)<sup>46</sup>.

A partir de los avances en materia de seguridad, la economía nacional tuvo un crecimiento sostenido que alcanzó un 4,5 por ciento anual durante la primera década de los dos mil, en promedio. El PIB se cuadruplicó y el ingreso per cápita pasó de 2.300 dólares anuales en 2002 a 9.000 dólares anuales para 2010. La IED registró aumentos significativos, al pasar de 0,9 por ciento del PIB en 1998 a un 4,2 por ciento en 2010, lo que conllevó 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 donde, en el año 2000, 55 de cada 100 habitantes vivían en situación de pobreza, a uno en el que 27 de cada 100 vivían en esta situación en 2014. La tasa de cobertura en educación superior pasó de 25 por ciento en 2000 al 45,5 por ciento en 2014 (Embajada de los Estados Unidos, 2016b).

---

46 Para leer más sobre el impacto de la seguridad democrática en la reactivación del turismo, véase el trabajo de Valencia Jaramillo (2017).

## El Plan Patriota: la expresión militar de la política de defensa y seguridad democrática

En los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez se realizaron grandes esfuerzos en el manejo de la seguridad y la defensa nacionales que implicaron la continuación de 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 una voluntad política que nunca antes había existido para combatir a los agentes propiciadores de violencia<sup>47</sup>. Frente a esto, señala el general (r) Mora: «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» (2021, 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, p. 104).

Esta forma de liderazgo facilitó su participación ocasional en el nombramiento de los comandantes de divisiones y de brigadas e incluso hasta 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 la vez que integraron tareas específicas para la Fuerza Pública al contar con la colaboración del Ministro de Defensa, los comandantes de Fuerza y el Director de la Policía en la evaluación de los proyectos de seguridad y defensa nacionales. «Las extensas reuniones en el Consejo de Ministros se desarrollaron en un ambiente de respaldo y confianza hacia

---

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

las Fuerzas Militares, que se convirtieron en pilar principal de la política de seguridad del nuevo mandatario» (Mora, 2021, p. 99).

El objetivo general de la PDSD del gobierno Uribe Vélez fue reforzar y garantizar el Estado de derecho en el territorio mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: el libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, el imperio de la ley y la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común. De este modo, en el primer gobierno Uribe, a partir de la PDSD se estableció lo que se conoce como «el Plan de Guerra Patriota». Esta fue una estrategia militar sofisticada con la 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, 29 de octubre de 2021). 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 actualizar el diseño de la estrategia del Ejército y su articulación con otras entidades<sup>48</sup>.

Tres importantes acciones contra la estrategia de la guerrilla propiciaron el diseño de la PDSD expresado en el Plan Patriota. En primer lugar, se contuvo el crecimiento exponencial de las guerrillas, el cual, como ya fue señalado (figura 3), llegó a su punto máximo entre los años 1980 y 1990. Por ejemplo, las FARC-EP pasaron de tener cerca de unos 20.000 hombres en 2002, a un poco más de 8.000 guerrilleros en 2010. Principalmente, según el DNP (2017), esto conllevó a la reducción de la capacidad de acción de la

---

48 Así lo señala el Entrevistado 1, 8 de octubre de 2021): «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 período 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 incluso 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 período. 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 supuesto, 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».

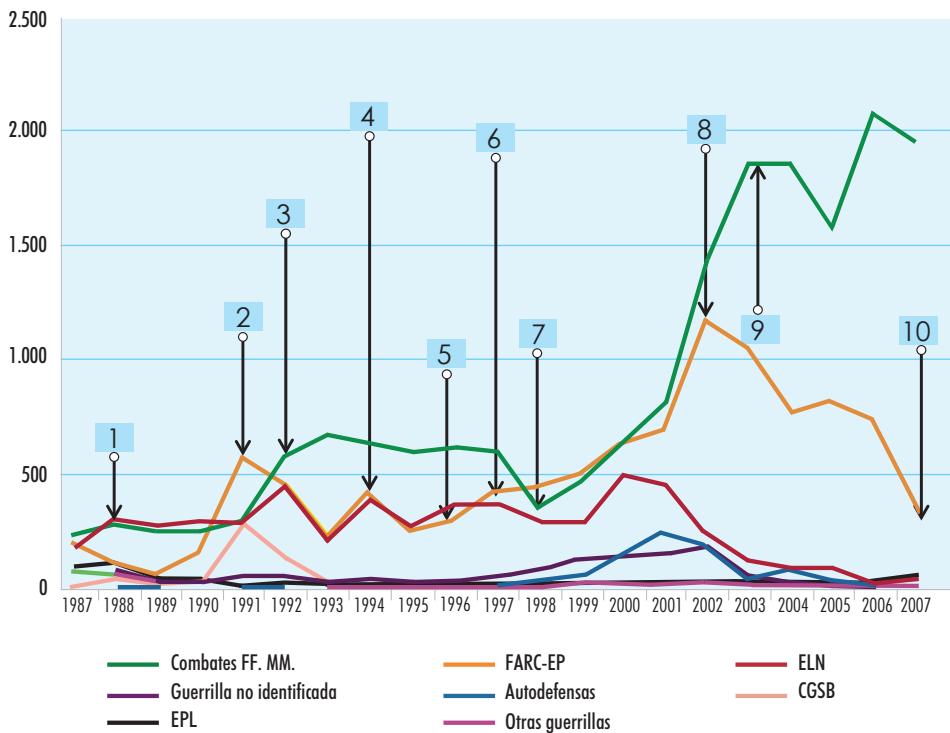
amenaza y el cambio en la correlación de fuerzas. El conjunto de acciones que emprendería este gobierno arrojaría las siguientes cifras de 2002 a 2010 (Ríos, 2015 y Embajada de los Estados Unidos, 2016b):

- Reducción de las acciones de las FARC-EP de 724 a 166 municipios.
- 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
- Repliegue de las FARC-EP que las 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 en el número de secuestros entre 2002 y 2014.
- Disminución del 53 por ciento en el número de homicidios: de 28.000 víctimas en 2000 se pasó a 13.258 en 2014.

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 que implicó el control territorial soberano del Estado y de sus capacidades militares sobre las de los grupos armados ilegales (figura 6). Esta nueva situación «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, 2006b, p. 29). Esto se logró 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).

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, p. 32).

**Figura 6. Evaluación de actividades de grupos armados irregulares frente a combates de las Fuerzas Militares, 1987-2007**



**Nota:** los números en la figura corresponden 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-EP 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-EP, el gobierno Gaviria da inicio a la guerra integral; 4) las FARC-EP 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) con el ataque a la base militar de Las Delicias, las FARC-EP 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-EP al proceso electoral del 26 de octubre; 7) la recuperación de Mitú, que coincide con el reinicio de las negociaciones con las FARC-EP, marca el comienzo de la transformación militar en el gobierno Pastrana; 8) las FARC-EP registran su más elevado nivel de actividad tras la terminación de las negociaciones con el gobierno Pastrana; 9) y 10) el gobierno Uribe logra una clara superioridad militar y obliga a los grupos irregulares a disminuir su accionar.

**Fuente:** Vicepresidencia de la República (2008, p. 16).

Es importante señalar que, en la década de 1990, la guerrilla de las FARC-EP se había hecho el planteamiento estratégico de pasar de la guerra de movimientos hacia una guerra de posiciones. Esta última fue dominante entre 1998 y 2002 con sus más de 20.000 hombres. Sin embargo, en la primera fase del plan denominado «Operación Libertad I», en 2003, se frustró el cerco que este grupo guerrillero quería imponer sobre la capital del país y Cundinamarca.

En la segunda fase, se creó la Fuerza de Tarea Omega para actuar en el sur del país y se iniciaron operaciones especiales contra los cabecillas del grupo ilegal. El éxito llegó en 2010 con la Operación Sodoma, en la que participaron el Comando Conjunto de Operaciones Especiales (CCOES), las Fuerzas Especiales y la Fuerza Aérea. Esta fue una operación decisiva por cuanto neutralizó a alias *Mono Jojoy*, miembro de la cúpula del grupo ilegal. «Su muerte definitivamente marcó el fin de una era» (Spencer y Gómez, 2011, p. 109).

Respecto al enfoque de restructuración de la Fuerza Pública, la doctrina de las operaciones conjuntas 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, particularmente en la lucha contra las FARC-EP. Aunque esta doctrina tuvo inicios en la segunda mitad del siglo XX, es realmente aplicada de una forma más amplia y robusta a partir del siglo XXI, momento en que permitió alcanzar uno de los logros centrales de la PDS: la «recuperación de la capacidad de respuesta del Estado» (Torrijos, 2011, p. 115).

La «doctrina conjunta» se enmarca en el concepto de «conjunción» que implica la «participación de dos o más componentes militares» y «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, p. 12). Esta doctrina se remonta a las prácticas de la Segunda Guerra Mundial en las que ejércitos, como el norteamericano, el británico y el ruso, unieron sus fuerzas contra un enemigo en común; de ahí el desarrollo que ha alcanzado en diversos niveles (Rodríguez, 2014). De este modo:

[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 teatros de operaciones específicos que son estratégicos en el contexto nacional del conflicto armado interno (Flórez Ruiz, 2012, p. 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 crearon 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 y de 25 a 55 escuadrones móviles de carabineros; hubo 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 equipos Gaula, diez compañías meteoro y trece grupos de fuerzas especiales antiterroristas para las zonas urbanas (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003). Por otra parte, también se dio una ampliación en las capacidades aéreas y navales (tablas 6 y 7).

**Tabla 6.** Fortalecimiento de las fuerzas Aérea y Naval, 2002-2006

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

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

**Tabla 7.** Fortalecimiento de las 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:** Ministerio de Defensa Nacional (2016).

Finalmente y no menos importante, a partir del gobierno Uribe prosperó una relación simbiótica entre las Fuerzas Militares y la población civil. Esto consolidó una percepción favorable que tiene aún hoy la sociedad colombiana con respecto al ejercicio de la profesión militar. En el momento cuando viajar por las carreteras de Colombia era un peligro, ver soldados junto a las vías, que además saludaban con un dedo levantado, fue una estrategia que

impactó favorablemente esa relación entre la sociedad, la opinión pública y las Fuerzas Militares<sup>49</sup>.

## Consolidación política de defensa y seguridad democrática

El presidente Álvaro Uribe Vélez estuvo al mando del país en dos periodos durante los cuales lideró la seguridad nacional bajo lo que él mismo denominó la «seguridad democrática». En su primer mandato (2002 a 2006), la llamó «política de defensa y seguridad democrática»; y en su segundo gobierno (de 2006 a 2010), «política de consolidación de la seguridad democrática»<sup>50</sup>. El cambio responde a que:

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 Nacional, 2003, p. 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 grupos paramilitares, de los cuales 18.000 estuvieron alzados en armas. Ya para 2008, según las cifras del Ministerio de Defensa, solo quedaban de 2.000 a 3.000 hombres pertenecientes a las autodefensas ilegales que no atendieron al proceso de desmovilización y comenzaron a formar parte de bandas criminales neoparamilitares (Vicepresidencia de la República, 2008).

---

49 Ahora bien, «nada de esto hubiera sido posible sin 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» (Entrevistado 2, 15 de octubre de 2021). Así lo señala también el Entrevistado 4 (29 de octubre de 2021): «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».

50 Para el Entrevistado 4 (15 de octubre de 2021): «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*».

Por tanto, la PDSD 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 PDSD fue la política de consolidación de la seguridad democrática (en adelante, PCSD).

En primer lugar, el enfoque de la PCSD fue la ampliación de la visión y la concepción de la soberanía territorial desarrollada en la PDSD. 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, p. 22).

El hecho de que en el primer cuatrienio Uribe se incrementara en un 150 por ciento la capacidad de combate del Estado y así superara las acciones armadas de los grupos criminales, insurgentes y de autodefensas ilegales, conllevo 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 de la República, 2008, p. 22). De este modo, la PCSD se trazó cinco objetivos estratégicos (MinDefensa, 2007):

- 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.

Como decíamos, el primer objetivo estratégico apuntó a la consolidación del territorio, aspecto que dio nombre a la política. Para ello, se trazó una estrategia de consolidación construida en tres fases (figura 7), 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, 29 de octubre de 2021). En esta segunda etapa de la PDS, que luego el presidente Santos ampliaría en sus mandatos (Entrevistado 3, 22 de octubre de 2021), se inicia una alineación de esfuerzos de agencias y acciones intersectoriales bajo la coordinación de unos objetivos específicos (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003; Vicepresidencia del Repùblica, 2008)<sup>51</sup>.

Figura 7. Fases de la estrategia de consolidación



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

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), tuvo como objetivo establecer condiciones

51 Esta situación fue confirmada por el Entrevistado 2 (15 de octubre de 2021): «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».

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 de las poblaciones y la instauración de bienes públicos democráticos. Por último, en la fase 3, se pretendió 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 Nacional, 2003).

En particular, durante este segmento de la historia nacional (1998-2010), el Estado fue confrontado en toda su institucionalidad por diferentes actores criminales, guerrilleros y narcotraficantes, que lo atacaron de forma directa y crítica. La década de 1990 para Colombia será recordada como una época en la cual la nación sufrió una fuerte ola de violencia y de múltiples factores de desestabilización para su seguridad que la llevaron a niveles mínimos de soberanía territorial interna y a una crisis institucional de grandes proporciones.

Por ello, en medio de esta crisis, se dio un proceso de transformación de la Fuerza Pública que sirvió de punto de inflexión para proyectar un cambio conceptual y operacional de la seguridad y la defensa estatales. Dicha transformación tuvo su génesis en las ideas y acciones del 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, 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 las FARC-EP, entendiendo el fenómeno como la securitización de la seguridad. No obstante, al estudiar el proceso de construcción de la seguridad en Colombia, se observa cómo la política y la noción de «seguridad nacional» de Colombia alcanzaron un cambio significativo durante los dos períodos presidenciales de Uribe Vélez, debido a que él interpretó la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo como un factor diferenciado de otras amenazas que formaban parte del escenario de la seguridad, y con ello evidenció que

una política de seguridad y defensa debe precisar claramente las amenazas que pretende enfrentar.

A su vez, la PDSD dio continuidad a la transformación de las Fuerzas Militares 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 y consolidó la soberanía interna del territorio nacional. Sin embargo, de no haber sido por lo realizado durante el gobierno de Pastrana Arango, le hubiera sido mucho más difícil al presidente Uribe Vélez instaurar, casi 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 le dio legitimidad social a la PDSD 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 Uribe, fue exitoso en lo concerniente al debilitamiento de los grupos armados y la recuperación de la capacidad operativa y de respuesta de la fuerza, que condujo a disminuir 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.

Fue así que se dejó de pensar en la seguridad de la nación como una unidad y se dieron los primeros pasos para avanzar de una seguridad territorial a una con enfoque diferencial. A su vez, se dio inicio a mecanismos de articulación (doctrina conjunta) entre diversos actores estatales (Fuerza Aérea, Armada, Ejército y operaciones coordinadas con la Policía), con los cuales se potencializaron 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 tenían la seguridad y la defensa del Estado. Así mismo, todo este proceso se valió de una relación estrecha de cooperación como estrategia articuladora entre los gobiernos de los dos presidentes, Pastrana y Uribe.

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 (2017), 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 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, 2017, p. 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 a «Brasil a auto-protegerse en su frontera y a sospechar de la eventual incursión de una “potencia extra-regional” en su Amazonía» (Tickner, 2005, pp. 24-25). Explícitamente, estas fueron «reacciones a la fuerte presencia de EE. UU.<sup>52</sup> 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, 2017, p. 27).

Por otra parte, como fue señalado anteriormente, un efecto de la PDSD fue el repliegue de las guerrillas hacia las zonas de frontera principalmente (Embajada de los Estados Unidos, 2016b), lo cual generó una nueva dinámica del control territorial y del actuar delictivo de los diversos grupos armados criminales organizados. En primer lugar, dio inicio a una nueva forma de asociación criminal. Las nuevas organizaciones están apartadas de las causas políticas que las unieron durante el siglo XX y pasaron a formarse en torno al 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, unida al histórico abandono estatal de las zonas periféricas o rurales del país, hizo que estos grupos se establecieran en dichas áreas de forma más contundente. Ejemplos de esto son los departamentos de Cauca, que tiene un gran valor estratégico por sus costas sobre el océano Pacífico, y Norte de Santander, por su conexión directa con el golfo de Morrosquillo, ambas salidas directas de droga hacia Europa y Centroamérica.

---

52 Un ejemplo de ello fueron la instalación de bases norteamericanas en territorio colombiano. Al respecto se pueden revisar los trabajos de Arriola (2009), Luzzani (2012) o Bitar (2016).

Frente a esto, Ríos comenta que:

La deficitaria desmovilización de las autodefensas ilegales 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 (2015, pp. 79-80).

Así, las zonas en donde se agruparon las FARC-EP fueron territorios claves del conflicto en los que tenían mayor arraigo histórico y contaban con una geografía selvática, fronteriza y montañosa, lo cual implicó una mayor dificultad de adelantar operativos de la Fuerza Pública en su contra (Ríos, 2015) y ocasionó que estos grupos se atrincheraran en Venezuela y Ecuador para evitar la confrontación con las Fuerzas Armadas de Colombia (Flórez, 2011; Bernal y Martín, 2017). Esto llevó, a su vez, a una serie de acciones de la Fuerza Pública que trajeron consecuencias como la emblemática crisis entre Colombia y Ecuador por causa del bombardeo colombiano a suelo ecuatoriano en 2008<sup>53</sup>. Por otra parte, el escalamiento de las tensiones fronterizas por causa de las continuas acusaciones entre los mandatarios de turno, Chávez, Correa y Uribe, condujo a un deterioro significativo de las relaciones bilaterales y casi a romperlas con el llamamiento de sus respectivos cancilleres a consultas (Briceño, 2009).

Como plantea Buzan, la seguridad demanda la necesidad de comprender el espectro regional para garantizar la preservación misma del Estado (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998). En este caso, el no abordar de forma pragmática las relaciones con Venezuela y Ecuador llevó a un debilitamiento de la seguridad fronteriza y de los canales multilaterales con estos países.

---

53 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 Sucumbíos 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).

# La desecuritización de la seguridad en Colombia: nuevos enfoques de la seguridad y la defensa (2010-2018)

---

Con la llegada de Santos Calderón a la Casa de Nariño, el tema de la seguridad tomó un nuevo giro interpretativo en la agenda pública (Vargas, 2011). Este cambio se puede leer desde dos vertientes. La primera considera que la estrategia ejecutada por ese gobierno recogió logros alcanzados en los períodos de 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 8), que le permitieron avanzar hacia otros temas pendientes en el desarrollo de las ciudades y las regiones. La segunda vertiente encuentra que durante el gobierno Santos se llevaron a cabo acciones 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; Pabón, 2015; Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017).

A lo largo de este capítulo mostraremos cómo ideas que tienen inicio en los gobiernos de Pastrana y Uribe, amplían y consolidan su significado en el mandato de Santos Calderón. Por consiguiente, como veremos, el presidente Santos amplió la concepción de la seguridad democrática sobre la cual el presidente Uribe Vélez sustentó la «seguridad territorial» y la presenta «como

"seguridad integral" por el gobierno de Juan Manuel Santos y [...] en el gobierno de Iván Duque asume el concepto de "seguridad multidimensional"» (Entrevistado 4, 39 octubre 2021). Este proceso de da porque 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 integridad (incluyendo lo policial, lo judicial, lo social) (Vargas, 2011, p. 15).

Esta ampliación hacia una comprensión más plural de la seguridad introdujo nuevos aspectos en la seguridad y la defensa nacionales, 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, el gobierno Santos formuló la política integral de seguridad para la prosperidad, enmarcada bajo su Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un nuevo país* (2014-2018)<sup>54</sup>.

---

54 En ese sentido, según la respuesta del Entrevistado 2 (15 de octubre de 2021) desde el gobierno del presidente Pastrana hasta el del presidente Uribe se observa una trazabilidad en los logros alcanzados que permiten pasar de la recuperación del control territorial a 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 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 [una] 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 de la Policía Nacional, en el diseño para implementar un proceso exitoso de cuatro fases. La primera, hable 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».

Figura 8. Fases de la consolidación estatal



Fuente: elaboración propia a partir de declaraciones del Entrevistado 2 (15 de octubre de 2021).

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

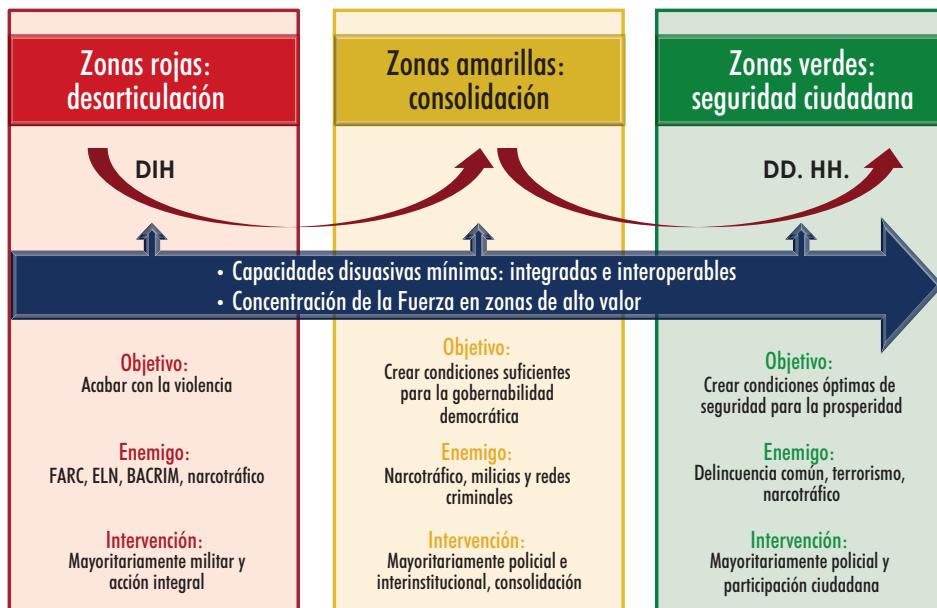
## La seguridad integral: concepto y elemento central de la seguridad en el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014)

Como el sucesor de la política de defensa y seguridad democrática (PDSD), Juan Manuel Santos ejerció dos cuatrienos presidenciales comprendidos entre 2010 y 2018. Inició su mandato con la implementación de su PND *Prosperidad para todos* (2010-2014), en el que se planteó un tipo de transición hacia otras dimensiones o vectores de la seguridad con sus respectivas acciones. Hubo un tránsito desde la PDSD hacia la «política integral de seguridad y defensa para la prosperidad» (PISDP), la cual tuvo un enfoque diferencial territorial (figura 9) «teniendo en cuenta las características específicas de cada zona a intervenir» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2011, p. 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, 22 de octubre de 2021).

Figura 9. Enfoque diferencial territorial PISDP



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

Para la PISDP, el reto fue consolidar la paz. Su narrativa se apartaba del discurso antinarcóticos iniciado en anteriores gobiernos o del discurso antiterrorista de la PDSD, con lo cual se inició 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 Nacional, 2011, p. 11).

Para este fin, la política estableció seis objetivos estratégicos desde los cuales, mediante la implementación de políticas con énfasis en la seguridad ciudadana y otras con mayor acento hacia el desarrollo económico, se apuntó a neutralizar las amenazas.

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 (Entrevistado 4, 29 de octubre de 2021).

En esta nueva visión del Estado y de su política de seguridad y defensa ocurrió, en primer lugar, el reconocimiento del conflicto armado y la ampliación del reconocimiento de la violencia más allá de las FARC-EP (Vargas, 2011)<sup>55</sup>.

Es por ello que el Gobierno asumió el tema de la seguridad y la convivencia ciudadana de manera independiente de las políticas de seguridad nacional en el sentido de crear una institución exclusivamente dedicada a ello<sup>56</sup>. Así lo expresa Vargas (2011), quien en su análisis observa cómo, en la construcción de la seguridad, Santos aprovechó las estructuras de oportunidad ejecutadas por Uribe y, por tanto, dio continuidad a algunos elementos de la seguridad democrática como una versión actualizada. Además, introdujo nuevos elementos para dar un enfoque más integral y plural a la seguridad. Según este autor, sobre el inicio de la primera legislatura de Santos:

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, p. 15).

---

55 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, 29 de octubre de 2021).

56 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 10. Objetivos y estrategias sectoriales PISDP 2010-2014



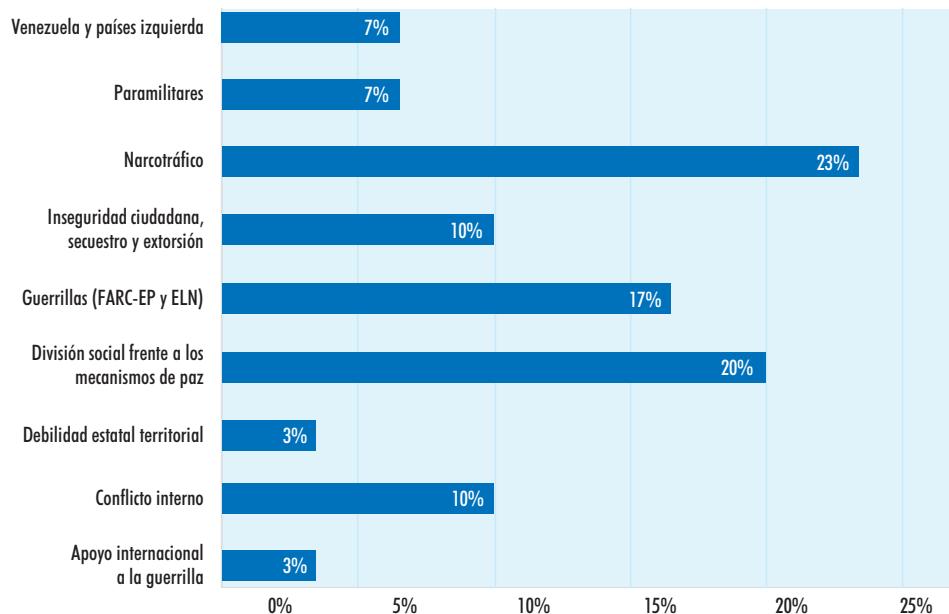
Fuente: Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional (2011, p. 32).

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, Santos se propone una política nacional de seguridad y convivencia ciudadana, la cual fue diseñada desde un actuar 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, p. 18). Por eso, entre las amenazas identificadas en la PISPD estaban: FARC-EP y ELN, las bandas criminales (BACRIM), las milicias y redes criminales, la delincuencia común y el crimen organizado (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2011) (figura 11)<sup>57</sup>.

**Figura 11. Amenazas a la seguridad en el gobierno Santos**



**Fuente:** elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta a expertos.

De esta manera, la seguridad integral busca ampliarse hacia dos enfoques principales: primero, sostener la consolidación territorial y los logros

57 Esto se corrobora con las respuestas a 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 11). Para el 23 por ciento de ellos, 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, 29 de octubre de 2021).

alcanzados por la PDSD, con un énfasis en las zonas rojas y amarillas; y segundo, avanzar hacia el nuevo escenario propiciado por las condiciones de seguridad y por la PDSD. 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 Nacional, 2011, pp. 25-26).

Para llegar a cumplir el primer enfoque, el Ejecutivo adoptó 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 estableció el Plan Corazón Verde. Desde este plan se abarcó la dimensión policial de la seguridad, dirigida a enfrentar los retos de la seguridad ciudadana y otros desafíos como el narcotráfico, el terrorismo, las BACRIM y los delitos de alto impacto (hurto, secuestro y extorsión, entre otros) (Ministerio de Defensa Nacional, s.f.). Según MinDefensa (s.f.), 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-EP, 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-EP y el ELN y en el 86 por ciento no hubo presencia de las BACRIM.

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 titulado «Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz», muestra la disminución de algunos indicadores de inseguridad 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<sup>58</sup> (Sanguino-Páez, 2016).

De esta forma, a partir del nuevo escenario de seguridad y bajo las perspectivas futuras planteadas por los desafíos, retos y amenazas, surgió un segundo proceso de transformación, el cual dependió no sólo de la ampliación de las capacidades defensivas y ofensivas, como ocurrió en los cambios iniciales emprendidos por Pastrana y Uribe, sino que dio inicio a un segundo momento de modernización del sector defensa, en el que se integraban aún más las diferentes entidades relacionadas con la seguridad, en aras de la

58 En síntesis, según lo descrito por los entrevistados: «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 [la] legitimidad. Las únicas diferencias se deben a que desde el primer mandato, la mitad, esto se buscó bajo la confrontación solamente, y en el segundo mandato, se utilizó esta herramienta más la de una negociación, en este caso con las FARC-EP» (Entrevistado 3, 22 de octubre de 2021). Y «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, 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, 29 de octubre de 2021).

planeación y la alineación estratégicas, y que proyectaba al sector hacia la interoperabilidad con otros ejércitos del ámbito internacional, como veremos a continuación.

## Fortalecimiento y transformación de los sectores de seguridad y defensa en la era Santos

Recordemos que Juan Manuel Santos Calderón llegó 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), en el segundo mandato del presidente Uribe. El hecho de haber trabajado en una de las carteras que tuvo más protagonismo durante el gobierno 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 [...], [el presidente Santos] llega no solamente prometiendo la continuidad de la política de seguridad democrática, sino que incluso busca intensificar las líneas de acción que habían sido llevadas a cabo con anterioridad, tratando de terminar de modernizar las Fuerzas Militares (Entrevistado 3, 22 de octubre de 2021).

Bajo la presidencia de 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 dio un segundo momento de transformación. El primer momento de la reforma se enfocó en el escenario de la Fuerza Pública, apuntando al equilibrio estratégico y a contrarrestar el ataque sistemático a las poblaciones, los puestos de la Policía, la institucionalidad estatal y la infraestructura económica del país (Vicepresidencia de la República, 2008). La presencia estatal tuvo como enfoque no solamente implicar a las Fuerzas Militares, sino a todo el sector de seguridad y defensa. Por esto, dice Motta, 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» (2020, p. 3).

En consecuencia, en 2010 se estableció 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 de los Estados Unidos.

**Figura 12.** Modelo estratégico de planeación de la seguridad y la defensa nacionales



Fuente: MinDefensa (s.f., p. 31).

Según el Ministerio de Defensa (2019), este programa permitió avanzar en la implementación e institucionalización de tres procesos:

- La estimación de costos futuros
- La articulación de la planeación estratégica con el presupuesto
- El mejoramiento de la planeación de la inversión

Según Motta, «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, p. 3). Este proceso de transformación se estructuró a partir de la iniciativa *Transformación*

*y futuro de la Fuerza Pública 2010-2030* (Ministerio de Defensa Nacional, s.f.), la cual trazó una hoja de ruta (figura 12) basada en tres pilares:

- a. El fortalecimiento del capital humano de la Fuerza Pública
- b. La sostenibilidad y la eficiencia del gasto
- c. La planeación por capacidades

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 (Ministerio de Defensa Nacional, s.f., p. 11).

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, p. 112). A partir de este modelo, se hicieron no solamente ejercicios de planeación estratégica, sino también ejercicios prospectivos<sup>59</sup>. A continuación, se brinda un breve resumen de algunos de estos (tabla 8).

---

59 Como da cuenta el Entrevistado 4 (29 de octubre de 2021), 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 sí 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 las únicas instituciones que tienen visiones de planeamiento estratégico al 2040-2042 son el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana».

**Tabla 8. Procesos de planeación estratégica de las 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 del 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 el desarrollo del Ejército hacia una fuerza terrestre visible, decisiva, letal, integrada, adaptativa y flexible, capaz de cumplir con múltiples misiones y responder 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 crearon las capacidades del Ejército que constituirían el núcleo del poder de combate de la Fuerza y se desarrollarían 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 la 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 ha dotado al Ejército de las herramientas necesarias para enfrentar los retos y amenazas que plantea el futuro.

**Fuente:** elaboración propia a partir de Rojas Guevara (2017).

Por otra parte, la seguridad nacional fue definida de forma más amplia al involucrar los diálogos de paz dado 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 (Ministerio de Defensa Nacional, 2015, p. 16).

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 cuales estuvo la transformación de la Fuerza Pública hacia una fuerza multimisión y desde enfoques multidimensionales. Según González y Betancourt:

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 (2016, p. 76).

Esta proyección del Ejército del futuro amparado en los roles multimisión enfatizó la contribución potencial de la tropa al logro de la seguridad humana y al desarrollo nacional. Según MinDefensa, esto impulsaba el diseño de un conjunto de estrategias que apuntaban a un balance entre seguridad interna y disuasión externa, que permitiera no solo hacer sostenible el esfuerzo de la última década, sino blindar a la nación frente a la feroz dinámica del crimen trasnacional. Esto incluyó el planteamiento de una estructura de fuerza polivalente e interoperable (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

Finalmente, durante el gobierno de Juan Manuel Santos si bien el gasto militar, el pie de fuerza y las capacidades defensivas-disuasivas no tuvieron el mismo crecimiento o incremento que en los gobiernos anteriores, en sus períodos presidenciales se dio una ligera continuidad a fortalecer estas capacidades, como queda evidenciado en las siguientes cifras (tablas 9 y 10).

**Tabla 9. Fortalecimiento de las fuerzas Aérea y Naval, 2010-2014**

Equipos	Cantidad
Aviones pesados C-40	2
Aviones medianos C-295	2
Drones	3
Helicópteros Black-Hawk S70i (última generación)	5
Vehículos LAV III 8x8	24
Hovercrafts (combate fluvial)	8
Lanchas patrulleras LPR	6

**Fuente:** elaboración propia a partir de Ministerio de Defensa Nacional (2013).

**Tabla 10.** Incremento en gasto militar e incorporación de efectivos, 2002-2016

	2002	2010	2016
Efectivos	262.600	441.828	481.100
Millones de dólares	5.379	8.486	9.930

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

## Del Plan Colombia al Plan Paz Colombia

Desde el primer gobierno Santos se estableció la necesidad en la PISDP de alcanzar la paz como el elemento central de la seguridad. Para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional, la paz fue uno de los objetivos primordiales del presidente Juan Manuel Santos (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2011). Por lo tanto, el desarrollo y la prosperidad se ubicaron 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 fundamentó en propiciar condiciones de seguridad para las locomotoras de la Presidencia de la República y Ministerio de Defensa. No obstante, 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<sup>60</sup>.

Esta nueva directriz, sumada al apoyo brindado y sostenido por los Estados Unidos, junto con 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 ese grupo guerrillero tuvieron inicio en septiembre de 2012 y terminaron el 24 de agosto de 2016, en La Habana, Cuba. 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 que no asistió, el mandatario estadounidense Barack Obama

60 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 de la siguiente manera: de forma mayoritaria, con un 48 por ciento, afirmaron que la principal idea planteada por Santos fue la «paz estable y duradera», seguida en un segundo lugar por «negociación y/o diálogo» con un 20 por ciento. Es decir, casi el 70 por ciento relacionó estas ideas con el proceso de paz.

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 socios 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, 25 de agosto de 2016, párr. 3).

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 estrategias<sup>61</sup> enfocadas en una iniciativa antidroga de Estados Unidos dirigida desde tres líneas estratégicas (DNP, 2006, p. 10):

- 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.
- c. Coadyuvar a los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) junto con las reformas judiciales que estaban en curso en Colombia.

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 9.600 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

---

61 Las diez estrategias fueron: (1) económica, (2) fiscal y financiera, (3) paz, (4) defensa nacional, (5) judicial y de derechos humanos, (6) antinarcóticos, (7) desarrollo alternativo, (8) participación social, (9) desarrollo humano, y (10) orientación internacional (véase Aristizábal, 2006).

funcionamiento y realizar las inversiones del sector defensa» (Ministerio de Defensa Nacional, 2016, p. 7). Este plan comprendió tres fases (figura 13).

Figura 13. Fases del Plan Colombia



Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2016).

En relación con los logros alcanzados por este programa de cooperación, como lo indica el informe del Ministerio de Defensa, «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» (2016, p. 24). La recuperación del territorio y la seguridad, la transformación de las 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 (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

## La seguridad integral y el Acuerdo de Paz: enfoques centrales de la seguridad en el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018)

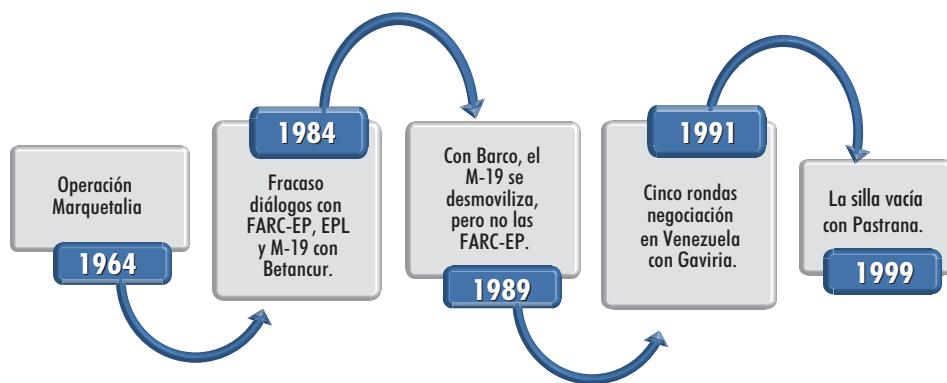
Desde el gobierno del presidente Belisario Betancourt (figura 14), diversos gobiernos se habían esforzado por alcanzar una salida negociada por la vía política con la guerrilla (Leguizamo, 2002). Bajo el espectro del extenso conflicto armado que ha acompañado la historia de la nación, «Colombia es uno de los países del mundo con más procesos de paz desarrollados»

(Mora, 2021, p. 17). En los períodos presidenciales analizados, se observa cómo estos gobiernos, al igual que sus antecesores, apuntaron a alcanzar la paz como parte de sus responsabilidades constitucionales. Sin embargo, el proceso de paz implementado durante el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón tuvo un contexto distinto (en contraste con otros procesos de negociación y pacificación ejecutados por los anteriores presidentes), lo cual, para diversos analistas, marcó una diferencia en los logros alcanzados.

En consecuencia, desde el mandato de Santos se inició por quinta vez una ronda de diálogos para abordar una salida al conflicto desde una vía política con las FARC-EP (figura 14). Por ello, luego del fracaso en el Caguán en 2002 con el gobierno Pastrana, comenzó la etapa exploratoria con esta guerrilla el 23 de febrero de 2012 y la 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, párr. 21).

**Figura 14. Antecedentes de diálogos con la guerrilla FARC-EP**



Fuente: elaboración propia a partir de *Colprensa* (24 de agosto de 2016).

Durante los primeros años de la presidencia de Santos, hubo una mejora sustancial de las condiciones de seguridad en el país como consecuencia de la PDS y su consolidación, aspecto cuyo origen fue analizado ampliamente en el capítulo anterior. Sin embargo, «había que dar un paso hacia adelante

y principalmente pensar en un fin del conflicto a través de una negociación política»<sup>62</sup> (Entrevistado 4, 29 de octubre de 2021).

Así entonces, 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 serio. En eso estuvieron particularmente enfocados el discurso y los argumentos del Gobierno, que apuntaban a buscar el apoyo nacional e internacional<sup>63</sup>. 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, 29 de octubre de 2021).

De esta forma, en Bogotá, el 24 de noviembre de 2016, luego de un plebiscito fracasado, se procedió a la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* entre la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno Santos. Con la firma del Acuerdo de Paz, las condiciones de la seguridad presentaron un cambio significativo tanto por la desaparición parcial de amenazas tradicionales –desmovilización de esa guerrilla–, como por la configuración de nuevos desafíos estatales. El Acuerdo de Paz en su documento final aborda la solución del conflicto apoyado en el

62 «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 período 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, 15 de octubre de 2021).

63 Al preguntar a los expertos ¿cuál considera fue el enfoque central de la política de seguridad y defensa en el gobierno del presidente Santos?, el 54 por ciento reconocen como primer factor «el proceso de paz». A diferencia del gobierno del presidente Uribe, cuando la sociedad en general concebía a la guerrilla de las FARC-EP 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 tercer lugar, con un 6 por ciento, la «diplomacia por la paz» y «combatir a las FARC-EP».

desarrollo territorial. Bajo este enfoque, aún antes de haberse desarrollado las negociaciones que llevaron al Acuerdo, en el primer mandato de Santos se empezó un programa para la restitución de tierras, lo que evidenció que el tratamiento al 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 destaca 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» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 12 de noviembre de 2016, p. 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, p. 300).

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, p. 10). A su vez, el primer punto del Acuerdo de Paz, titulado «Reforma rural integral» y desde el cual se plantea una transformación estructural del campo, apuntó a cerrar las brechas entre el campo y la ciudad y crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 12 de noviembre de 2016). Así queda conceptualizado por la Dependencia de Seguridad Humana de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, 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 (i) centradas en las personas, que sean (ii) multisectoriales, (iii) integrales, (iv) específicas para cada contexto, y que estén (v) orientadas a la prevención (ONU, 2009, p. 13).

Por consiguiente, «la reforma rural integral debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 12 de noviembre de 2016, p. 7). «La priorización y agrupación de más de 170 regiones en los programas de desarrollo con enfoque territorial» (PDET) es muestra del abordaje de un problema que fue tratado desde la vía militar principalmente, pero que transitó hacia un tratamiento desde la seguridad humana (Entrevistado 2, 15 de octubre de 2021).

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 Oxford<sup>64</sup>, que incluye variables de medición como la salud, la educación, el empleo, o el nivel de vida, factores todos relacionados con los tipos de seguridad incluidos en la seguridad humana (ONU, 2009).

Finalmente, otro aspecto visible en el Acuerdo de Paz en relación con la seguridad humana es el punto 4, «Solución al problema de las drogas ilícitas». En este sentido, el Acuerdo 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» (Alkire y Santos, 2010, p. 9, traducción propia). Tradicionalmente, frente al problema de 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) se oponen 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 aspectos que forman parte de la seguridad humana. Para Pastrana

---

64 Para ampliar esta información, véase Alkire y Santos (2010).

Buelvas y Vera Piñeros, 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 sólo 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 (2019, p. 46).

A partir de este referente, 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 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 señalaron:

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 denominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la diplomacia que le ha acompañado, 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 al Presidente la eficiencia de la «guerra internacional» y doméstica contra las drogas, calificándola incluso como «fracaso» (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017, p. 13).

En síntesis, según Devia Garzón y Hernández Ospina (2017), 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 las 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.
- 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.

## La internacionalización de la paz, una estrategia de seguridad cooperativa

Durante el primer gobierno del presidente Santos, la internacionalización de la paz fue una estrategia definida desde la política exterior y que también se puede entender 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 trasnacional y disminuir al mínimo la posibilidad de una crisis de seguridad regional (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2011, p. 26).

Ello implicó un proceso de decisión por parte de agentes concretos que tienen en mente objetivos e intereses específicos. Para Borda Guzmán, 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» (Borda Guzmán, 2012, 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.

Por otra parte, 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 (Borda Guzmán, 2012), no confrontacional, atenta a la opinión internacional y desideologizada» (Duarte, 2012, p. 681). Por consiguiente, el Presidente se

acercó a otros países bajo un esquema pragmático, no ideológico, de las relaciones exteriores (Ramírez, 2011; Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2012). Como parte de esta estrategia, el 10 de agosto de 2010 el jefe de la Casa de Nariño restableció las relaciones diplomáticas con el presidente Chávez, quien luego sería intermediario entre el Gobierno y la guerrilla.

Los acercamientos entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP se extendieron por año y medio de forma confidencial, para luego dar inicio a la instalación de la mesa de negociación en La Habana, Cuba. De forma complementaria, el presidente Santos hizo público su reconocimiento de un conflicto armado interno de baja intensidad a fin de concitar el compromiso pleno de las Fuerzas Armadas con el DIH, ir creando la base internacional de legitimidad del proceso de paz y con ello fomentar la confianza regional y la seguridad colectiva (Borda Guzmán, 2012).

Posteriormente, con la firma del Acuerdo de Paz, el cual gozó de una amplia aceptación de los países vecinos de Colombia y de la comunidad internacional en general, se logró también construir unas relaciones regionales que redujeron las tensiones diplomáticas del gobierno anterior. No obstante, el Acuerdo tuvo una aceptación fraccionada en la población colombiana. A diferencia de Juan Manuel Santos, en el gobierno de Andrés Pastrana, la nación colombiana manifestó en las urnas una amplia aceptación por adelantar un proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP. Sin importar quién fuese el ganador, la población buscaba y pedía la paz (Villa Gómez, 2014). No fue así en el caso del proceso de paz realizado en La Habana, que no gozó de la aceptación total de la opinión pública, como fue demostrado en la victoria del *No* en el plebiscito por la paz (Registraduría Nacional del Estado Civil, 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<sup>65</sup>, lo que le propició un rango de influencia político-militar internacional (Torrijos y Abella, 2017).

---

65 Véase Tickner (2016).

\*\*\*

Este capítulo tuvo como propósito explicar, desde el rastreo de procesos, la desecuritización de la seguridad efectuada en los gobiernos de Juan Manuel Santos Calderón.

En síntesis, en materia de seguridad y defensa, se dieron importantes continuidades y complementos de la política de defensa y seguridad democrática inicial y de su segunda versión, conocida como política de seguridad democrática para la consolidación.

Se identificaron entonces las siguientes continuidades: primero, Santos persistió en la seguridad democrática y en la consolidación territorial desde tres fases (roja, amarilla y verde); en segundo lugar, continuó con la transformación y modernización de la Fuerza Pública; por último, mantuvo los lineamientos del Plan Colombia en su lucha contra el narcotráfico durante los primeros años de su primer mandato.

De forma complementaria, 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, Santos se desmarcó del estilo personalista del presidente Uribe y dio a la cartera del sector de la seguridad y la defensa del Estado un perfil más institucional. Del mismo modo, 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.

Entre los hitos de los gobiernos de Santos que enmarcaron el devenir nacional de Colombia en el siglo XXI está el Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP, firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016 y con el que las condiciones de la seguridad presentaron un giro significativo respecto a la concepción de la seguridad de los anteriores gobiernos analizados. El

Acuerdo de Paz se construyó sobre el enfoque de la seguridad humana. Esto planteó una serie de desafíos a mediano y largo plazos, dado que implicó 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, con base en un enfoque punitivo.

Por otro lado, se concluye que la PISDP fue el producto de la evolución de los ocho años de la PDSD y su posterior consolidación. Como en ese momento de la historia nacional las condiciones de seguridad mejoraron pero, a su vez, se agotó la misma estrategia militar, la interpretación contextual realizada por el presidente Santos no solamente prometió la continuidad de la política de seguridad democrática, sino que incluso, al buscar la intensificación de las líneas de acción que habían sido llevadas a cabo con anterioridad, acabó por terminar la modernización de las Fuerzas Militares.

Es importante señalar también que las campañas militares que habían ido creciendo desde la administración Uribe fueron la razón por la que las FARC-EP aceptaron sentarse a dialogar y que el interés del presidente Santos en lograr la paz no resultó en su continuación. Su persistencia sin duda habría contribuido a lograr su debilitamiento en el contexto de su derrota estratégica. Además, las concesiones excesivas hechas a las FARC-EP en nombre del logro de la paz estuvieron entre los artífices de la polarización de la sociedad colombiana y el aumento excesivo de cultivos ilícitos, lo que llevó a un nuevo ciclo de violencia e hizo de la paz un objetivo cada vez más lejano.

Finalmente, el Acuerdo de Paz con las FARC-EP resultó en la desmovilización de una parte importante de sus fuerzas; sin embargo, se trata de una paz fragmentada, que no incluyó a los demás actores armados. En consecuencia, los espacios territoriales que dejaron vacantes las FARC-EP y que el Estado no ocupó rápidamente, fueron inmediatamente posesionados por sus propios disidentes o por el ELN u otros grupos armados y criminales organizados, que continúan fortaleciendo su situación financiera con los ingresos ilegales del narcotráfico.

# Hacia una estrategia híbrida de seguridad multidimensional en Colombia

---

Este capítulo recoge los elementos encontrados en los cinco períodos presidenciales observados que, como se planteó, permitieron la formación de una estrategia híbrida para la nación colombiana, surgida no de la planeación y el diseño del gobierno, sino como resultado del «conjunto de ideas que despliega los recursos de una nación para alcanzar sus intereses a largo plazo» (Brooks, Ikenberry y Wohlforth, 2012, p. 11, traducción propia). Así, las dos grandes ideas que han articulado la estrategia de seguridad y defensa fueron la construcción de paz y la reducción de los grupos armados ilegales.

Es a partir del gobierno 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. [...] 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; [...] 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 [...] del gobierno Pastrana, los dos gobiernos de Uribe, los dos de Santos y el de Iván Duque, [...] comenzó a haber una coherencia en el diseño y el planeamiento de la seguridad (Entrevistado 4, 29 de octubre de 2021).

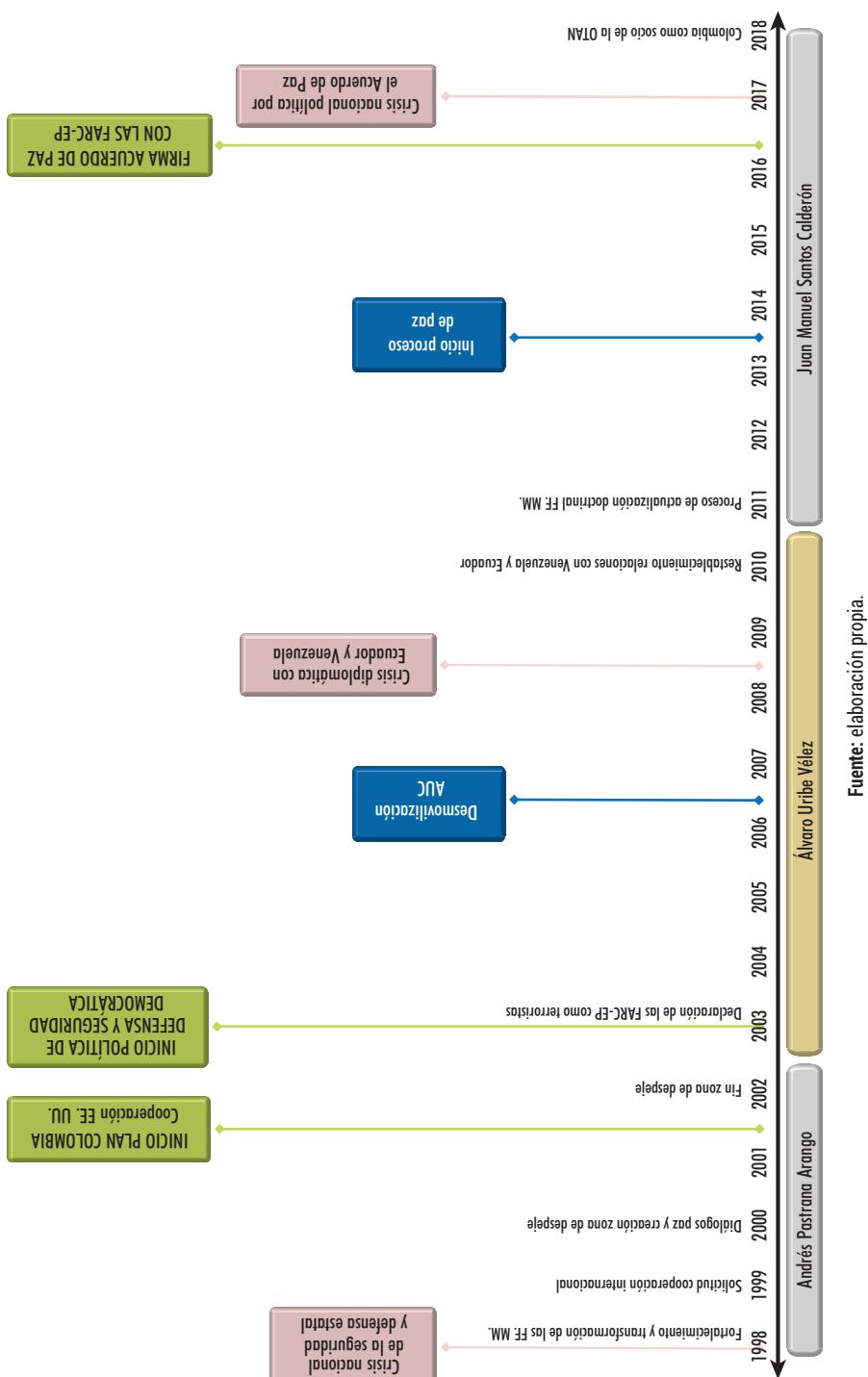
En ese orden, es posible identificar la sucesión de hitos en la figura 15. Se observan unos momentos críticos (en rojo) y otros momentos determinantes para la seguridad (en verde). A su vez, se detectaron otros eventos (texto

negro) que corresponden a acciones intermedias que buscaban un fin mayor. Durante los veinte años rastreados se iniciaron dos grandes procesos de desmovilización de grupos alzados en armas (destacados en blanco). El primero, el grupo de autodefensa ilegal 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 como la «estrategia de seguridad multidimensional».

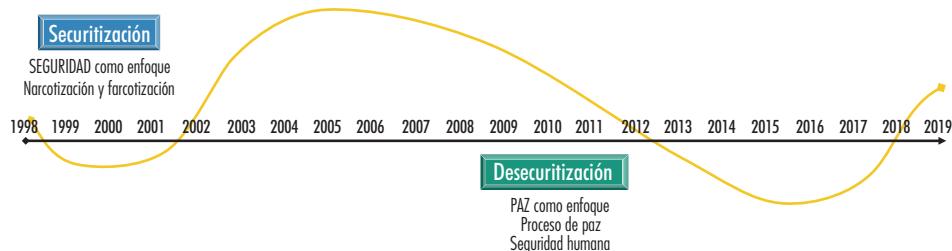
Hubo dos grandes dinámicas que impulsaron esta transformación de la defensa y la seguridad nacionales durante esas dos décadas. La primera estuvo marcada por una agenda de securitización de la lucha contra el narcotráfico, también llamada «narcotización de la seguridad» (Tickner, 2005; Tokatlian, 2008a; Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2017; Manchola y Tiussabá, 2018), y contra el terrorismo o «farcotización de la seguridad» (Borda Guzmán, 2007; Vargas, 2011), según lo propuesto por los presidentes Pástrana (1998-2002) y Uribe (2002-2010). Aunque estas luchas se suscribieron inicialmente 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 como, por ejemplo, la seguridad humana.

Por otra parte, en un segundo momento, durante los dos mandatos 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 dessecuritización de la seguridad que buscaba privilegiar la seguridad humana y multidimensional, lo que conllevó a estrategias no militares en función de la seguridad y la defensa nacionales para afrontar los diversos tipos de amenazas operantes en el país (figura 16).

Figura 15. Eventos rastreo de procesos, 1998-2018



**Figura 16. Securitización y desecuritización de la seguridad en Colombia, 1998-2018**



Fuente: elaboración propia.

Veamos ahora una serie de elementos que permitieron la construcción de la estrategia de seguridad actual del Estado y que esbozan importantes elementos de la seguridad multidimensional<sup>66</sup>. 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 sucede en el caso europeo o en el estadounidense. No obstante, sí se elevaron la cultura y las capacidades estratégicas de diversas instituciones estatales, entre ellas las Fuerzas Militares, para el diseño y la planeación de la seguridad y la defensa estatales (sin entrar a considerar el impacto de dichas estrategias en los indicadores de seguridad).

## De la recuperación de la «soberanía territorial» a un enfoque de «seguridad multidimensional»

En el escenario posterior a la Guerra 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 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», aportaron otros elementos para el análisis

66 En especial según la entienden Ortega y Font (2012).

de la seguridad. Según estas visiones, para que la seguridad fuera estable y duradera tendría que reducirse o eliminarse toda violencia de tipo estructural. Esta concepción implica una paz positiva como principio rector de lo que hoy se puede conocer como «seguridad humana» (Moller, 1996) en la ONU.

La seguridad humana plantea respuestas multisectoriales para dar solución integral a las amenazas presentes en la vida de las personas. Mientras tanto, es necesario entender que las amenazas, como sus causas y sus manifestaciones derivadas, varían entre Estados según sus contextos. De allí que la seguridad humana deba proponer soluciones a la realidad local a partir de 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» (PNUD, 1994, p. 10). Esta definición más tarde fue ampliada:

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, p. 19).

Para el PNUD, 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 por que 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 (ONU, 19 de abril de 1995, pp. 45-46).

En consecuencia, la seguridad multidimensional<sup>67</sup>, entendida como un marco comprehensivo (Ortega y Font, 2012), abarcaría la seguridad humana como uno de sus enfoques más importantes. Este concepto designa al individuo como principal objeto de referencia en materia de seguridad, en contraste con el paradigma realista de la seguridad, en el cual el Estado concentra la mayor atención y el ciudadano se trata como referente final.

Conceptualmente la seguridad humana no está centrada en el Estado. Pretende ir más allá del plano militar para la solución de los problemas, incluyendo enfoques como el desarrollo y el medio ambiente. A partir de un 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 (Buzan y 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).

---

67 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 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 la coordinación, a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas y preocupaciones, así como 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 como un punto del temario de la Conferencia Especial sobre Seguridad y 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).

El marco de la seguridad multidimensional (que subyace al estudio de los cinco períodos presidenciales) involucra cuatro tipos de seguridad (figura 17), cuya taxonomía está enmarcada tanto en las relaciones internacionales como en la compleja situación interna frente a las crecientes amenazas que aquejan a la nación. 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, especialmente los relacionados con el desarrollo.

**Figura 17. Ejes de la seguridad multidimensional**



Fuente: Escuela Superior de Guerra (2019, citada por Cabrera Ortiz, 2021, p. 10).

Los elementos presentados en la figura 17 contribuirían a diseñar una estrategia de seguridad multidimensional<sup>68</sup>, pero hasta la fecha esto no ha sido un claro objetivo para los últimos gobiernos en Colombia (Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018; Quintero Cordero y Forero Garzón, 2019).

68 Véase Cabrera Ortiz (2021) para una introducción sintética de cada uno de ellos.

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), que tienen el propósito de delimitar conceptualmente los significados derivados de la seguridad y también abordar 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 una aproximación menos limitada a las nuevas amenazas configuradas desde nuevos actores y en nuevos escenarios, tales como el ciberespacio, el ciberterrorismo, la ciberseguridad y la ciberdefensa, entre otros<sup>69</sup>. Aquí, la respuesta a la seguridad no nace únicamente de las fuerzas militares ni policiales, sino que el enfoque de seguridad multidimensional como una nueva doctrina o visión de la seguridad (Ortega y Font, 2012) apela a una integralidad de actores institucionales para el tratamiento de los diversos problemas, desafíos y amenazas (figura 18).

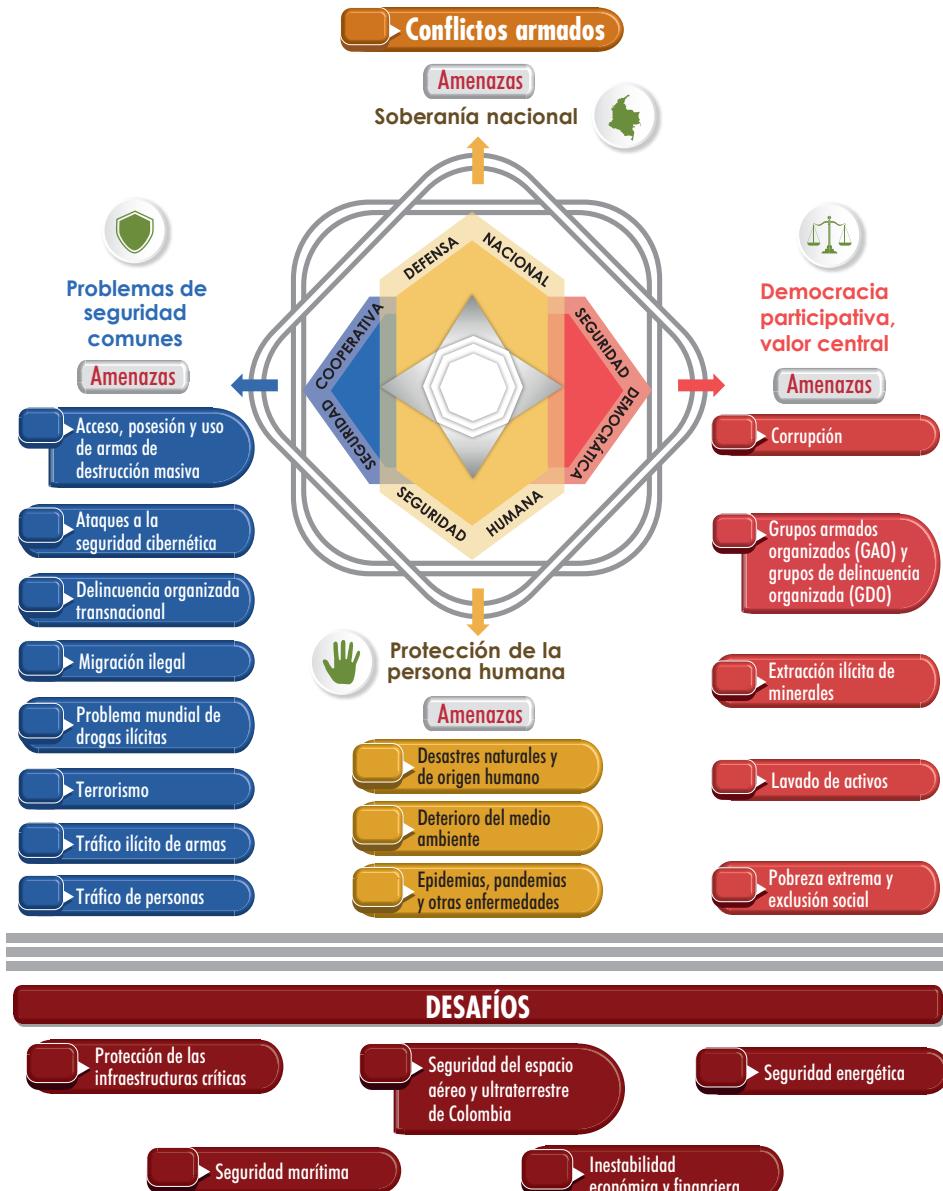
En consecuencia, este tipo de seguridad muestra una preferencia «por el uso de instrumentos civiles y multidimensionales, frente a los militares, aunque estos también están presentes» (Ortega y Font, 2012, p. 165); es decir, al ser más amplia que la concepción de la seguridad tradicional, demanda el empleo de diversas herramientas de planeación y objetivos estratégicos para transmitir una visión más plural y, por consiguiente, un grupo de medidas con un mayor ensanchamiento.

El desarrollo de las capacidades estatales en materia de seguridad y defensa puede ser expresado en los vectores de la estrategia de seguridad multidimensional bajo dos consideraciones. La primera de ellas, que en los mandatos analizados y en el planteamiento de programas y 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, que es fundamental comprender que en cada uno de los gobiernos analizados 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 modo que el éxito estuvo condicionado a dar continuidad a gran parte de los logros y aciertos precedentes.

---

69 La Organización de Estados Americanos en el año 2003, al igual que la Organización de Naciones Unidas en 2004, clasificó las amenazas en tradicionales (Guerra Fría) y no tradicionales (también conocidas como de carácter multidimensional) cuyas raíces son de origen político, económico, social, medio ambiental, etcétera.

Figura 18. Clasificación de amenazas y desafíos a partir de vectores de seguridad multidimensional



Fuente: elaboración propia a partir de Escuela Superior de Guerra (2019).

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, 2016, p. 377), así como la Política Integral de Seguridad y Defensa del presidente Santos fue la continuación de la PDSD del presidente Uribe. Los siguientes son los vectores de la seguridad multidimensional que se pueden encontrar a partir del rastreo de procesos de los gobiernos analizados.

## La defensa nacional

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, p. 1). Bajo esta premisa, el poder militar es 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 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 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
- d. Soberanía legal internacional

En el caso de este trabajo, se abordó la defensa nacional en relación con la soberanía territorial externa e interna, la cual, siguiendo a Krasner (2001, p. 22), se «refiere a las estructuras de autoridad dentro de los Estados y a la capacidad de estas estructuras para regular efectivamente el comportamiento».

El momento más crítico que vivió Colombia para garantizar su soberanía interna como Estado tuvo lugar en el siglo XX, en la década de los noventa

durante los gobiernos de los presidentes Gaviria y Samper, como se explicó páginas atrás. La recuperación de la soberanía territorial interna del Estado empezó bajo el liderazgo del presidente Pastrana a través de la transformación y renovación de 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 [...]», particularmente aquel afectado por la actividad de grupos armados ilegales y narcotraficantes» (Ministerio de Defensa Nacional, 2007, p. 9).

Por tanto, al priorizar como una amenaza a los grupos armados guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes y emprender una lucha frontal contra ellos, se crearon las condiciones para alcanzar la estabilidad y la supervivencia de la democracia colombiana, 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» (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 16). Este proceso dependió en primer lugar de dos factores. El primero, el proceso de restructuración 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 a los agentes generadores de violencia.

Sobre el particular, la transformación, la modernización y la renovación de las Fuerzas Militares permitieron que Colombia experimentara un aumento de sus capacidades defensivas y disuasivas y llegara a ser el segundo ejército con un mayor número de hombres en la región, superado solamente por Brasil en cantidad de efectivos. Como resultado, las Fuerzas Militares se consolidaron como una fuerza armada moderna, actualizada, con 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 conciencia 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).

Finalmente, es necesario puntualizar 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 otros secundarios, 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 al interior del país cuando algún tipo de desborde interno de seguridad lo requiera, como ha sido el caso de Colombia. 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).

## La seguridad cooperativa

Desde antes de los años 1990, la seguridad cooperativa empezó a estudiarse como una nueva forma de relacionamiento entre los Estados, a través de la cooperación, para prevenir guerras, concitar esfuerzos y evitar que los conflictos y discrepancias entre ellos tomaran ventaja. Como sostiene Leyton Salas, «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» (2008, p. 2). 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, cuando esbozó el concepto 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 vez de confrontaciones entre los establecimientos militares nacionales (p. 5, traducción propia).

Así las cosas, durante esta década que antecede la llegada del siglo XXI, el contexto internacional experimentó un «regreso» a épocas similares al período entre guerras, cuando se desarrollaron diversos regionalismos alimentados por instrumentos y estrategias de cooperación y multilateralismo que derivaron en una nueva distribución de los centros de poder y, por ende, la modificación de los elementos del orden mundial (Fojón, 27 de julio de 2019). Entonces, las transformaciones regionales han propiciado en el contexto de la seguridad nuevas alianzas y la emergencia de centros con características comunes para grupos de países con condiciones geopolíticas, económicas y estructurales similares, lo que ha llevado a superar viejos referentes de la estabilidad y la pacificación en el ámbito internacional. Estos retos demandaron mecanismos de cooperación entre los Estados, puesto que ninguno de ellos, por más fuerte que sea, puede afrontarlos por sí solo; es decir, en términos prácticos, se requiere multiplicar capacidades.

Para Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, la regionalización de la seguridad y de los centros de poder emergentes surge de la necesidad de operar con menos recursos financieros e institucionales y potenciar su uso frente a la variedad de retos que tienen hoy las sociedades. En consecuencia, la adopción de modelos cooperativos de seguridad se fundamenta, en primer lugar, en nuevas amenazas y desafíos que actualmente enfrentan los Estados y que no pueden ser atendidos de forma aislacionista. 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, p. 78).

En ese orden de ideas, el Plan Colombia fue un esfuerzo de cooperativismo bilateral en aras de la transformación de la seguridad en el país que marcó un camino para alcanzar un punto de quiebre en la lucha contra la guerrilla, el terrorismo y el narcotráfico, e impulsó una agenda de seguridad cooperativa en cuyo inicio se dieron resultados a favor de la consolidación de la seguridad regional, todo lo cual constituyó señales de solución de la crisis interna y aumentó la confianza mutua (Serbin Pont, 2018). 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, el país pasó de ser percibido en 1998 como un Estado «problema» en la región a un Estado que brinda «cooperación».

Infortunadamente, con los cambios de la política exterior de la lucha contra el terrorismo emprendida por el Gobierno estadounidense a raíz de los atentados del 9/11, surgió «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, p. 5). Esto pronto securitizó la agenda regional latinoamericana y ocasionó tensiones entre los diferentes Estados suramericanos que vieron en Colombia un aliado incondicional de la potencia norteamericana.

La seguridad cooperativa exige una comprensión amplia de los mecanismos multilaterales porque «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, p. 4). En ese sentido, durante el doble gobierno de Juan Manuel Santos aumentó la importancia del Estado colombiano frente a escenarios multilaterales y regionalistas, con lo que se apuntó a buscar un modelo más autonomista en la integración del país y su desarrollo. La agenda de Santos en materia de seguridad estuvo orientada desde una visión más heterogénea, en la que el mantenimiento de la paz ocupó el primer lugar. Según Pastrana Buelvas y Vera Piñeros:

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, p. 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 los gobiernos de Uribe Vélez. Desde 2012, Colombia ha crecido en su posicionamiento como referente militar en 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 en relación con el narcotráfico y el crimen transnacional» (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2019, p. 62).

## La seguridad democrática

En la propuesta de la seguridad multidimensional como diseño estratégico, la seguridad democrática tiene por valor central a la democracia participativa (figura 17) y se puede definir así:

[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, p. 8).

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. Entonces se inició una alineación y una coordinación de esfuerzos de agencias y acciones intersectoriales, bajo unos objetivos más específicos que apuntaban a la satisfacción de las necesidades básicas y la instauración de bienes públicos democráticos (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

Desde el segundo gobierno de Uribe se desarrolló este enfoque denominado «política de consolidación», la cual tuvo como objetivo «crear las condiciones suficientes para la gobernabilidad democrática [...] y crear las condiciones óptimas de seguridad para la prosperidad» (Ministerio de Defensa Nacional, 2007, p. 27). Para ello era necesario reconocer el conflicto armado y ampliar la comprensión de la violencia más allá de las FARC-EP (Vargas, 2011) a fin de plantear una estrategia para atender de forma diferencial las particularidades del territorio en materia de seguridad. La estrategia consistió en identificar el territorio en zonas rojas, amarillas y verdes.

En ese sentido, en el gobierno de Santos se asumen de manera independiente las políticas de seguridad nacional, separándolas de los temas de la seguridad y la convivencia ciudadana. Así, la política de consolidación

y reconstrucción territorial (PNCRT), aprobada en 2014, buscó «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, p. 382).

La instauración de una dimensionalidad democrática de la seguridad es posible, como lo señala Dobbins, en tanto es la «capacidad de [una] sociedad para gobernarse y protegerse» (2006, citado por Álvarez Calderón y Cañón López, 2019, p. 198). Dicha capacidad se puede expresar 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 participación ciudadana con el propósito de alcanzar un buen gobierno.

## La seguridad humana

Uno de los vectores más amplios de la estrategia de seguridad multidimensional es la seguridad humana. Esta propuesta apunta a «identificar a un

grupo de amenazas a la seguridad que van más allá de la amenaza a la paz e incluye otras dimensiones que pueden afectar al Estado, así como a la sociedad y a los individuos» (Serbin Pont, 2018, p. 8). Esto hizo que las ideas y los objetos de referencia que planteó la seguridad humana en el Acuerdo de Paz se enfocaran en crear respuestas multisectoriales a las amenazas 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 víctimas y no víctimas del conflicto, a partir de 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, p. 305).

Por ejemplo, los puntos del Acuerdo de Paz reflejan un enfoque desde la seguridad humana a las causas del conflicto armado en Colombia. Según lo han señalado diversos militares en el transcurso de la historia, las causas del conflicto son de índole social y de pobreza estructural (Mora, 2021), por lo que era y es necesario superar el 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 su erradicación como forma de desarrollo. De este modo, el Acuerdo de Paz incluyó el concepto de la pobreza multidimensional, la cual aparte de ser medida desde el ingreso que reciben las personas o familias, 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 evidencia el agotamiento a escala nacional y mundial de la estrategia de militarización como solución. Eso sin que implique «dejar a un lado el enfoque de intervención policial y militar sobre la producción y tráfico de drogas ilegales» (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2019, p. 46), sino más bien darle un abordaje más amplio desde la seguridad humana (enfoque de salud pública para los consumidores, social para los que siembran las matas de coca y punitivo para las estructuras criminales).

Después del fin de los carteles tradicionales en el país, se abrió un espacio para la aparición de actores complejos, metodologías de tráfico y

sofisticación en la producción y la distribución de estupefacientes, así como se dieron la profesionalización de las agrupaciones criminales y la sinérgica estrategia de las mismas. Esto ha invitado a repensar los diseños estratégicos en seguridad para mitigar su impacto, por lo que se plantea la necesidad de desmilitarizar la seguridad y, por consiguiente, apuntar a ampliar el espectro frente al tratamiento del problema de las drogas.

Al respecto, hay visiones encontradas en diversos sectores políticos. El Acuerdo de Paz en su diseño enmarcó estos principios, desde los cuales se plantean las siguientes orientaciones (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros, 2019, p. 46):

- 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, **i)** incluir medidas de reducción del daño, como terapias toxicológicas y mecanismos de administración segura de las dosis.

Durante los cinco períodos presidenciales analizados hubo una continuidad en las estrategias pese a las diferencias en las posturas de los mandatarios, con más coincidencias y continuidades que diferencias en la ejecución de las estrategias entre gobiernos. Por tanto, cada uno de ellos hizo tangible una performatividad de la seguridad y la defensa, coincidiendo en algunos objetivos aunque distanciándose en sus planteamientos. No obstante, las diferentes estrategias adoptadas por el Estado colombiano propiciaron un nuevo rumbo en la comprensión y el diseño de la seguridad y la defensa nacionales.

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 extendido 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, puesto que en el centro de toda esa seguridad está el ser humano. De ahí que los temas de seguridad se perciban desde una perspectiva más amplia y diversa. Por ejemplo, la seguridad sanitaria, la seguridad alimentaria y las seguridades de otro tipo de necesidades que afectan al ser humano.

La seguridad multidimensional amalgama diversos enfoques o vectores de la seguridad. La oportunidad de observarla a la luz de diversos ángulos permite al Estado una mayor capacidad para atender y priorizar los diferentes desafíos y amenazas, contrario a lo que ocurre desde la perspectiva de la seguridad clásica o defensa del Estado. Por tanto, la seguridad debe ser entendida en términos comprensivos plurales para desde allí enmarcar el diseño de una estrategia holística que apunte a desmilitarizar las políticas de seguridad y a la formulación de políticas públicas.



# Conclusiones

---

Durante los últimos veinte años (1998-2018), Colombia ha adolecido de un vacío institucional y metodológico para el diseño y la construcción de una estrategia de seguridad que abarque el mediano y el largo plazos (Álvarez Calderón, 2017; Álvarez, Corredor y Vanegas, 2018), pese a lo cual sí hubo una sucesión de ideas y acciones que impulsaron un proceso de transformación en la concepción de la seguridad y la defensa nacionales y, en consecuencia, han potencializado paulatinamente el desarrollo de una estrategia híbrida de seguridad nacional.

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 tal estrategia también puede ser considerada como el conjunto de ideas, objetivos y valores compartidos bajo un enfoque de transversalidad interagencial, como se ha mostrado a lo largo de este texto.

En ese sentido, el recorrido desarrollado mediante el rastreo de procesos durante el tiempo analizado posibilitó 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 estatales.

En relación con los objetivos específicos que segmentan el proceso del análisis de este trabajo se concluyen los siguientes aspectos:

Primero, encontramos que el patrón presidencialista de Colombia como Estado privilegió el modelo *top-down* para la construcción de la seguridad. Esto se evidencia en la forma en que las élites políticas identificaron temas puntuales como problemas de seguridad e introdujeron acciones y estrategias para su abordaje.

Así se llega a la narrativa causal explicativa de la idea de construcción de la paz y reducción de los grupos armados ilegales como eje central impulsor de la estrategia de seguridad. Sin embargo, la ejecución de los planes de cada gobierno estuvo articulada a un mismo eje, pero desde perspectivas diferentes, ya fueran el desarrollo, la paz o la seguridad.

Las ideas mencionadas anteriormente tienen su génesis a finales del siglo XX y comienzos del XXI en el gobierno de Pastrana: los diálogos de paz y la transformación de las Fuerzas Militares para derrotar a los grupos criminales, autodefensas ilegales y guerrilleros. A partir de ahí se da inicio a la incorporación de nuevos elementos conceptuales como el del terrorismo, en el campo internacional, y el orden interno de seguridad nacional, conceptos que se expresaron en un proceso de securitización.

Cada uno de los presidentes (Pastrana, Uribe y Santos) interpretó y definió lo que consideraba como una amenaza para la existencia o supervivencia del Estado o de sus connacionales y, por tanto, reclamó para sí el derecho de actuar a favor de reducir, eliminar o contener la amenaza identificada. En ese sentido, cada uno ejerció sus funciones constitucionales desde un marcado y reconocido liderazgo presidencialista y respondió de forma frontal a los desafíos de la seguridad en Colombia.

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. Para empezar, tuvo lugar el fortalecimiento de las capacidades militares de la nación, catalizadas mediante mecanismos de cooperación internacional, como lo fueron el Plan Colombia y la internacionalización de la paz. En segunda instancia, la 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, y la implementación de capacidades aéreas para contrarrestar las acciones de la guerrilla que, sumadas al apoyo de la sociedad, fueron transformando la dinámica del conflicto armado a favor del Estado.

El primer periodo del presidente Uribe (2002-2006) y su posterior reelección (2006-2010), junto con la elección presidencial de su exministro de Defensa en 2010, permitió dar continuidad a algunos elementos comunes a las estrategias de Pastrana y Uribe. A su vez, 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) condujo 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 derrotar estratégicamente a la guerrilla de las FARC-EP 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-EP.

Pese a sus profundas diferencias, cada presidente hizo claros esfuerzos en el tratamiento de los problemas y las amenazas a la seguridad del Estado, creando estrategias que han permitido la estabilización del Estado y la transformación de su institucionalidad en materia de seguridad y defensa, de modo que dejaron un claro legado para el país en este aspecto. Esto permitió rastrear el proceso de securitización 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 dessecuritización 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-EP.

Durante las dos décadas analizadas se evidenciaron 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 concepción de la seguridad hacia un enfoque de seguridad humana y multidimensional en los períodos de los presidentes Santos y Duque posibilitó la formación de una estrategia híbrida surgida no sobre la base de una planeación estatal lineal, sino como resultado del conjunto de ideas que permitió el despliegue de los recursos del Estado colombiano para alcanzar sus intereses a mediano y largo plazos.

En el contexto actual de inestabilidad internacional, una estrategia de seguridad nacional es más relevante que nunca. A su vez, en el escenario nacional

de hoy es esencial la definición de una estrategia para la identificación y la prevención de amenazas internas y externas al sistema de defensa y de seguridad nacional que permitan la preservación de la integridad territorial, por lo que es indispensable 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 los riesgos contemporáneos, cada vez más complejos y dinámicos.

# Referencias

---

- Abad Quintanal, G. (2015). El concepto de seguridad: su transformación. *Comillas Journal of International Relations*, (4), 40-51. <https://doi.org/10.14422/cir.04.y2015.002>
- 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.
- 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/>
- 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.; 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 (eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa* (vol. 1, pp. 13-80). Bogotá: Escuela Militar de Cadetes.
- Álvarez Calderón, C. E. y Cañón López, D. C. (2019). De la construcción del Estado a la construcción de la nación colombiana: aportes y reflexiones desde los estudios en seguridad y defensa. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.),

- Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp.181-208). Bogotá: KAS.
- Arboleda Ramírez, P. B. (2014). Aproximación teórica al estudio de la violencia política en Colombia durante el siglo XX. *Academia y Derecho*, (8), 119-135. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/academia/article/view/2485/1916>
- Arévalo de León, B. (2002). *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Guatemala: Flacso.
- Aristizábal, J. (2006). *Plan Colombia y política antidroga de los Estados Unidos*. Tesis de pregrado, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Arizmendi, I. (1989). Presidentes de Colombia 1810-1990. En *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Arriola, J. (2009). Colombia: polémica internacional por la instalación de bases militares estadounidenses. *Letras Internacionales*, 71(3). <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/1855/1831>
- Axworthy, L. (2001). Human Security and Global Governance: Putting People First. *Global Governance*, 7(1), 19-23.
- Ballesteros Martín, M. A. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa e Instituto Español de Estudios Estratégicos. [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM\\_ESN.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM_ESN.pdf)
- Banco Mundial (2018). *Personal de las Fuerzas Armadas, total, Colombia*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.TOTL.P1?locations=CO>
- Baysal, B. B. (2019). *Securitization and Desecuritization of Farc in Colombia: A Dual Perspective Analysis*. Washington D. C.: Lexington Books.
- Bernal, R. y Martín, L. (2017). El control territorial para Colombia: un abordaje sistémico. En L. Martín (ed.), *El control territorial en el siglo XXI: fundamentos teóricos* (pp. 333-369). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.

- Bitar Giraldo, S. E. (2016). *US Military Bases, Quasi-bases, and Domestic Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- 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. *Pensamiento Propio*, edición especial (51), 73-102.
- Borda Guzmán, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, (65), 66-89.
- 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*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- 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.
- Briceño Monzón, C. A. (2009). Venezuela y Colombia: dimensiones de una crisis diplomática, sus repercusiones en las fronteras y la integración. *Aldea Mundo*, 14(27), 27-35. [https://www.redalyc.org/articulo\\_oa?id=54315984004](https://www.redalyc.org/articulo_oa?id=54315984004)
- 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. (1987). *An introduction to strategic studies: military technology and international relations*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan, B. (2020). The transformation of global international society and the security agenda, interview with Professor Barry Buzan. *Security and Defence Quarterly*, 30(3), 7-14. <https://doi.org/10.35467/sdq/125295>

- Buzan, B. y Hansen L. (2007). Editors' Introduction. En B. Buzan y L. Hansen (eds.), *International Security* (pp. XVII-XL). Londres: Sage Publications.
- Buzan, B. y Wæver, O. (2003). *Regions and powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B. y Wæver, O. (2009). Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. *Review of International Studies*, 35(2), 253-276.
- Buzan, B.; Wæver, O. y de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Pub.
- Caballero, C. y Pizano, D. (2014). Nota de los compiladores. En C. Caballero y D. Pizano (comps.), *Punto de inflexión: decisiones que rescataron el futuro de Colombia. La administración del presidente Andrés Pastrana Arango, 1998-2002* (pp. 19-28). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- 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. *Transformación militar*, (1), 136-147. [https://issuu.com/ejercitonacionaldecolombia/docs/revista\\_digital\\_transformaci\\_n\\_mil/15](https://issuu.com/ejercitonacionaldecolombia/docs/revista_digital_transformaci_n_mil/15)
- 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), 5-28. <https://doi.org/10.21830/19006586.747>
- 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), 149-162.
- Cardona Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002), hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, (53), 53-74.
- Carrigan, A. (23 de agosto de 2000). Clinton's Plan Colombia: Disturbing Questions Concerning The Real US Agenda. *The Irish Times*.
- Casado Claro, M. F. (2018). Dessecuritización, 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>
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2014). *Guerrilla y población civil trayectoria de las Farc (1949-2013)*. Bogotá: CNMH.
- Colprensa (24 de agosto de 2016). Los intentos frustrados de firmar la paz con las Farc. *El Colombiano*. <http://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/los-intentos-frustrados-de-firmar-la-paz-con-las-farc-LK4851580>
- 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).
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación [CNRR] (2010). *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*. Bogotá: CNRR. [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/anexos/reintegracion\\_logros\\_cnrr.pdf](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/anexos/reintegracion_logros_cnrr.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. *América Latina Hoy*, (15), 85-100. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1971752>
- David, W. y Sherwood, D. (eds.). (2000). *Oceans Governance and Maritime Strategy*. St. Leonards, NSW: Allen and Unwin.
- Demurtas, A. (2014). *El complejo europeo de seguridad regional entre 2001 y 2011 en relación a las amenazas del terrorismo islamista y de las armas de destrucción masiva*. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona. <https://www.tdx.cat/handle/10803/284325#page=1>
- 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](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pastrana2_contexto_cambio.pdf)

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.

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2016). *Plan Colombia: balance de los 15 años*. [https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN\\_COLOMBIA\\_Bulletin\\_180216.pdf](https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN_COLOMBIA_Bulletin_180216.pdf)

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>

Devia Garzón, C. A. y Hernández Ospina, A. J. (2017). Seguridad humana, conflicto y proceso de paz en Colombia, *Razón Crítica*, (3), 23-48. <http://dx.doi.org/10.21789/25007807.1231>

Discaya, A. (2013). Towards a Critical Securitization Theory: The Copenhagen and Aberystwyth Schools of Security Studies. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2013/02/01/towards-a-critical-securitization-theory-the-copenhagen-and-aberystwyth-schools-of-security-studies/>

Dockendorff, 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>

Duarte, J. (2012). La Unión Europea dentro del "giro" de la política exterior colombiana. *Papel Político*, 17(2), 679-706.

Dube, S. (2009). *Geografías posmodernas. Modernidades coloniales: otros pasados, historias presentes*. México: CEAA, El Colegio de México.

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), 31-54.

Ejército Nacional de Colombia (1969). *Temario de la IX Conferencia de los Ejércitos Americanos*. Bogotá: Biblioteca Escuela Militar de Cadetes.

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. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7816860>
- Embajada de los Estados Unidos en Colombia (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/>
- Embajada de los Estados Unidos en Colombia (2016b). *Plan Colombia: una alianza exitosa*. Medellín: Procolombia.
- Embajada de Estados Unidos en Colombia (25 de agosto de 2016). *Acuerdo de paz de Colombia: declaración de la Casa Blanca*. <https://cl.usembassy.gov/es/acuerdo-de-paz-de-colombia/>
- Eroukhmanoff, 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), 5-25.
- Escuela Superior de Guerra [ESDEGUE] (2020). *Estrategia multidimensional de seguridad nacional, propuesta 2018-2028*. Bogotá: ESDEGUE. <https://doi.org/10.25062/9789585310100>
- 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.
- Flórez Ruiz, J. F. (2011). ¿Estado o concepto fallido? Problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla. *Revista Derecho del Estado*, (27), 193-234. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3018>

- Fojón, E. (27 de julio de 2019). Desarrollos tecnológicos militares frente a nuevos conceptos. *ARI*, (86), Real Instituto El Cano.  
<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/desarrollos-tecnologicos-militares-frente-a-nuevos-conceptos-operativos/>
- Friedman Lissner, R. (2018). What Is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield. *Texas National Security Review*, 2(1), 53-73.  
<http://dx.doi.org/10.26153/tsw/868>
- Gallardo Castañeda, M. (2019). Riesgos y amenazas para la seguridad multidimensional. En Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, *Transformaciones estratégicas globales, retos y repercusiones* (pp. 65-83).  
<https://www.revistaensayosmilitares.cl/index.php/tica/article/view/156>
- 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 (eds.), *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 78-113). Bogotá: KAS.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP (12 de noviembre de 2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf)
- 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.
- 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%A1,%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.
- Guevara Latorre, P. J. (2015). El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 63-82. <https://doi.org/10.15446/rcs.v38n1.53264>

- Hooper, B. y Kramsch, O. (eds.). (2004). *Cross-Border Governance in the European Union*. Londres: Routledge.
- Huysmans, J. (1998). Revisiting Copenhagen: Or, on the creative development of a security studies agenda in Europe. *European Journal of International Relations*, 4(4), 479-505.
- Hyde-Price, A. (2004). European Security, Strategic Culture, and the Use of Force. *European Security*, 13(4), 323-343.
- Instituto de Estudio para el Desarrollo y la Paz. (2013). *El Caguán*.  
[http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El\\_Caguan.pdf](http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El_Caguan.pdf)
- Laborie Iglesias, M. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Documento Marco 05/2011 de la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa e Instituto Español de Estudios Estratégicos.  
[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)
- Leal Buitrago, F. (1992). Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de seguridad nacional en América Latina y Colombia. *Análisis Político*, (15), 6-34. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/download/74379/67170/394571>
- Leal Buitrago, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva*. Bogotá: Alfaomega Editores.
- Leal Buitrago, F. (2006a). *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958-2005*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Leal Buitrago, F. (2006b). 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](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052006000200001&lng=en&tlng=es)
- Leal Buitrago, F. (2017). Modernización militar y seguridad nacional en Colombia. En B. M. Bagley y J. Rosen (eds.), *Economía y política de Colombia a principios de siglo 21* (pp. 161-202). Medellín: Editorial Universidad Icesi.
- Leguízamo, C. (2002). Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las Farc-Ep, 1998-2002. *Archivos de Economía*, (204), Departamento Nacional de Planeación.

- 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.
- Luzzani, T. (2012) *Territorios vigilados: cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*. Penguin Random House.
- Maldonado Prieto, P. C. (2015). La seguridad multidimensional y los retos de la cooperación interagencial. En S. A. Mejías y S. Ferreira (coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pp. 73-100). Madrid: UNED.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=581265>
- Manchola, C. y Tiusabá, B. (2018). Aprender del pasado: la delgada e ¡invisibl! línea entre las políticas de seguridad de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. *Criterios*, 11(1), 53-89.
- Marín Zafra, G. (2010). El Frente Nacional como sistema de coalición y ¿fraude? en las elecciones presidenciales de 1970. *Revista Ciencias Humanas*, 7, 29-43. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/CienciasHumanas/article/view/1793>
- Medina, C. (2012). Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado. En A. Vargas Velásquez (coord.), *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales* (pp. 139-170). Ecuador: CLACSO.  
<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120308035338/seguridadendemocracia.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional [Mindefensa] (2007). *Política de consolidación de la seguridad democrática (PCSD)*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional [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/pispd.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf)

- Ministerio de Defensa Nacional [Mindefensa] (2013). *Memorias al Congreso 2012-2013*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.  
<https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2012-2013.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional [Mindefensa] (2015). *Política de defensa y seguridad para la nueva Colombia 2015-2018*.  
<https://www.agencialogistica.gov.co/wp-content/uploads/Politica-Sectorial.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](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*. Página web del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública.  
<http://capacitas.mindefensa.gov.co/>
- Ministerio de Defensa Nacional [Mindefensa] (s.f). *Transformación y futuro de la Fuerza Pública 2010-2030*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Moller, B. (1996). Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos. *Desarrollo Económico*, 36(143), 769-792.
- Montero Manzano, A. (2017). *El proceso de desecuritización en el conflicto armado colombiano para la construcción de la paz*. Tesis de Maestría en Seguridad y Derechos Humanos, FLACSO, Quito.
- 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.
- Murillo, M. A. (2004). *Colombia and the United States: War, Unrest and Destabilization*. Nueva York: Seven Stories Press.
- 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 de*

- la Universidad Pontificia Bolivariana, 46(125), 275-290. <https://www.redalyc.org/journal/1514/151448833003/html/>*
- Nolan, E. J. (1994). *The Concept of Cooperative Security*. Washington: The Brookings Institutions Press.
- Ochoa, O. (2012). Plan Colombia: una lectura retrospectiva. *Panorama*, VII(12), 9-22.
- Onuf, N. (2002). The strange career of Constructivism in International Relations. En D. J. Puchala (ed.), *Visions of International Relations* (pp.119-141). Columbia: University of South California.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (19 de abril de 1995). *Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Social*. A/CONF.166/9.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2009). *Teoría y práctica de la seguridad humana*. <https://www.bivica.org/files/seguridad-humana.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](https://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agres1840_02.htm)
- Orozco Restrepo, G. (2016). Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial. *Desafíos*, 28(I), 335-369. dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.08
- Ortega, P. y Font, T. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, (119), 161-172.
- 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](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/andres_pastrana_arango)
- 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.

- Pardo Motta, D. N. (2008). *Laureano Gómez Castro y su proyecto de reforma constitucional (1951-1953)*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/laureano-gomez-Castro-y-su-proyecto.pdf>
- Pastrana Arango, A. (2006). *La palabra bajo fuego*. Barcelona: Editorial Planeta.
- 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* (pp. 29-35). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Pastrana Buelvas, E. y Castro, R. (2017). Retos, socios estratégicos y escenarios para la política exterior colombiana durante el posconflicto. *Agenda Internacional*, (35), 97-118.
- 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* (pp. 57-79). Bogotá: KAS.
- 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 S. Namihas (ed.), *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú: red de política de seguridad* (pp.11-52). Lima: IDEI y KAS. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/71452>
- Pastrana Buelvas, E. y Vera Piñeros, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad. Del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En S. Namihas (ed.), *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 40-78). Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Presidencia de la República (mayo de 1991). *Estrategia Nacional Contra la Violencia*. Documento.
- Presidencia de la República (21 de diciembre de 1995). *Decreto 2233 de 1995, por medio del cual se crean el Sistema Nacional de Inteligencia, el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia, los*

Consejos Técnicos Nacionales de Inteligencia y se dictan otras disposiciones. [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1762597#:~:text=DECRETO%20202233%20DE%201995&text=\(diciembre%2021\)-,por%20medio%20del%20cual%20se%20crean%20el%20Sistema%20Nacional%20de,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1762597#:~:text=DECRETO%20202233%20DE%201995&text=(diciembre%2021)-,por%20medio%20del%20cual%20se%20crean%20el%20Sistema%20Nacional%20de,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones)

Presidencia de la República (2016). *Palabras del presidente Juan Manuel Santos en el Día Nacional de Rendición de Cuentas*. <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/discursos/160831-palabras-del-presidente-juan-manuel-santos-en-el-dia-nacional-de-rendicion-de-cuentas/discursos>

Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional [Mindefensa] (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*. <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf>

Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional [Mindefensa] (2011). *Política integral de defensa y seguridad para la prosperidad (PIDSP)*. [http://mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Home/pispd.pdf](http://mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México: PNUD y FCE. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonestatspdf.pdf>

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: PNUD y Mundi-Prensa. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/HDR\\_2010\\_SP\\_Complete\\_reprint.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/HDR_2010_SP_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 C. E. Álvarez Calderón y A. Fernández Osorio (eds.), *Hacia una estrategia en Colombia: construcción de una política pública en seguridad y defensa, tomo 3* (pp. 89-117). <https://librosesmic.com/index.php/editorial/catalog/view/23/20/250>

- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, (231), 79-95.
- Ramírez, S. (2017). Debate drogas: nuevas ideas y actores. *Desafíos*, 29(2), 329-352.
- 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>
- Registraduría Nacional del Estado Civil (2016). *Boletín 53. Plebiscito 2 de octubre de 2016*. [https://elecciones.registraduria.gov.co/pre\\_plebis\\_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZ\\_L1.htm](https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm)
- Rettberg, A. (2002). 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), 63-83.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5646805>
- Rodríguez, G. P. (2014). Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿una misma derecha? *Nueva Sociedad*, (254), 84-99.  
[https://static.nuso.org/media/articles/downloads/4071\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/4071_1.pdf)
- 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>
- Rosanía, N.; Sánchez, D. y López-Guahuña, G. (2018). Rupturas y continuidades de la seguridad y defensa en Colombia: de la seguridad nacional a la seguridad multidimensional. En C. A. Álvarez Calderón (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 85-144). <https://esdeglibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/27/23/1625>
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista Cidob D'afers Internacionals*, (104), 157-180. [https://www.cidob.org/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers](https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers)

[internacionales/104/america\\_latina\\_y\\_su\\_gran\\_estrategia\\_entre\\_la\\_aquiescencia\\_y\\_la\\_autonomia](#)

Salazar Romero, L. (2009). *El Plan Colombia: análisis socio-político 1999-2009*. Lulu Press.

Sanahuja, J. A. (2012). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=497854>

Sanahuja, J. A. y Schünemann, J. (2012). El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En J. A. Sanahuja (coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores* (pp. 17-70). Madrid: Editorial Complutense.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=497854>

Sanguino-Páez, A. (2016). *Elementos para una política de seguridad urbana*. Tesis doctoral en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. <http://eprints.ucm.es/37582/1/T37165.pdf>

Saxe-Fernández, J. (2002). Militarización de la crisis mundial: costos de hegemonía, colapsos mundiales y pensamiento oficial. *Documentos de estudio*, (15 nueva época). Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional.  
<https://repositorio.una.ac.cr/handle/11056/13566>

Schoultz, L. (1987). *National Security and United States Policy Toward Latin American*, Princeton: Princeton University Press.

Serbin Pont, A. (2018). Evolución de la seguridad cooperativa en América del Sur. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1), 1-18.  
<http://dx.doi.org/10.18847/1.7.1>

Silva Luján, G. (1989). El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar. En A. Tirado (dir.), *Nueva historia de Colombia* (pp. 179-210). Bogotá: Planeta.

Sisco, C. y Chacón, O. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, (25), 125-146.

Soja, E. W. (2011). Beyond postmetropolis. *Urban geography*, 32(4), 451-469.

- 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) y Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa.
- Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. *PS Political Science and Politics*, 40(4), 765-772. <https://doi.org/10.1017/S1049096507071211>
- 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* (pp. 159-176). Bogotá: Universidad de los Andes. <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt19rmbhf.9>
- The White House (23 de marzo de 2002). Hoja de datos: *Iniciativa Regional Andina*. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.es.html>
- Tickner, A. B. (2005). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, (60), 12-35.
- Tickner, J. A. (1992). *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. Nueva York: Columbia University Press.
- Tokatlian, J. G. (2001). Colombia: un asunto de seguridad regional. *Sociedad y Economía*, (1), 159-178.
- Tokatlian, J. G. (2004). Colombia: US Security Policy in the Andean Region and the Specter of a Regionalized War. En B. Loveman (ed.), *Strategy for Empire: US Regional Security Policy in the Post-Cold War Era*. Lanham, MD: SR Books.
- Tokatlian, J. G. (2008a). A new doctrine of insecurity? US military deployment in South America. *NACLA Report on the Americas*, 41(5), 6-10.
- Tokatlian, J. G. (2008b). La construcción de un «Estado fallido» en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis político*, 21(64), 67-104.
- Torrijos, V. (2011). La política de seguridad en Colombia: ¿ruptura, o una continuidad creativa? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia*

y Seguridad, 6(1), 5, 113-125. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1909-30632011000100006&lng=en&nrm=iso&tlang=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632011000100006&lng=en&nrm=iso&tlang=es)

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. <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/175/326>

Treviño Rangel, J. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la «securitización» de la migración internacional en México?: una crítica. *Foro internacional*, 56(2), 253-291. <https://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v56n2/0185-013X-fi-56-02-00253.pdf>

Urán, C. H. (1983). *Rojas y la manipulación del poder*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.

Ureña Sánchez, M. I. (2015). El discurso geopolítico práctico del gobierno Clinton: de la narcodemocracia al Plan Colombia. *Estudios Políticos*, (47), 67-87. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-51672015000200005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672015000200005)

Uribe Vélez, Á. (2002). *Manifiesto democrático 100 puntos*. [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf)

Valencia Jaramillo, A. (2017). *Reactivación del turismo en Colombia. Una decisión política. Período 2002-2014*. Tesis de grado, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Valencia Tovar, Á. y Barradas, J. M. V. (1993). *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia: Ejército*. Bogotá: Planeta.

Vargas Velásquez, A. (1998). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. *Estudios Políticos*, (13), 157-180. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5263689>

Vargas Velásquez, A. (2011). El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa. *Ciudad Paz-ando*, 4(2), 9-23. <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/cpaz/article/view/7320>

- Velásquez, E. de J. (2002). Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, (27), 11-39. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1723/1304>
- Veneroni, H. L. (1973). *Estados Unidos y las Fuerzas Armadas de América Latina: la dependencia militar*. Buenos Aires: Periferia.
- Verdad Abierta (11 de marzo de 2015). *Los bombardeos cambiaron la guerra en Colombia*. <https://verdadabierta.com/los-bombardeos-cambiaron-la-guerra-en-colombia/>
- Vicepresidencia de la República (2008). *Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25967.pdf>
- 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), 37-60. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/119>
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En R. D. Lipschutz (ed.), *On Security* (pp. 46-86). Nueva York: Columbia University Press.
- Waltz, K. N. (2010). *Theory of international politics*. Illinois: Waveland Press.
- Wibben, A. T. (2004). Feminist international relations: Old debates and new directions. *The Brown Journal of World Affairs*, 10(2), 97-114.
- Wolfers, A. (1952). National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 67(4), 482-483.

**La victoria estratégica: del Plan Colombia al Acuerdo de Paz**  
se terminó de imprimir en el mes de abril de 2024 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.,  
en la ciudad de Bogotá, D. C., Colombia.

Somos una empresa responsable con el medio ambiente.

La Konrad Adenauer Stiftung (KAS) es una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU).

Para la Fundación Konrad Adenauer, la principal meta de trabajo es el fortalecimiento de la democracia en todas sus dimensiones. De esta forma, las personas son el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. Por ello fomenta el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social, y desarrolla redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad, acompañadas siempre de su conocimiento político y organizativo.

A través de sus 111 oficinas y proyectos en más de 120 países, la KAS contribuye por iniciativa propia a fomentar la democracia, el Estado de derecho y la economía social de mercado. Para consolidar la paz y la libertad, apoya el continuo diálogo sobre política exterior y seguridad, así como el intercambio entre las diversas culturas y religiones para que Alemania pueda cumplir con su creciente responsabilidad en el mundo.

*La victoria estratégica: del Plan Colombia al Acuerdo de Paz* es fruto de un arduo y riguroso trabajo de investigación del autor, quien compromete su doble perspectiva como alto oficial retirado de las Fuerzas Militares de Colombia y como académico especialista en los estudios de seguridad internacional.

La obra busca contribuir a llenar un vacío concerniente al análisis de la evolución de la construcción de las políticas de seguridad en Colombia, desde una mirada que recoge los elementos cognitivos y estratégicos del proceso decisivo y no solamente legislativos o histórico-sociológicos. Mediante la metodología empírico-analítica del rastreo de procesos, el texto pretende explicar cómo se ha venido confeccionando estratégicamente la seguridad nacional como referente conceptual para las transformaciones del Estado a partir de continuidades y cambios entre los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018).

Como telón de fondo se incluyen algunos antecedentes cruciales para conocer las trayectorias en seguridad y defensa a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando la violencia política y la exclusión social se consideran raíces duraderas del conflicto armado interno vigente, a las que se han añadido variables como las nuevas dinámicas de amenaza a la seguridad nacional y a la seguridad humana.