

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD

en América Latina durante el siglo XXI

Alejandra Cerón Rincón
(Editora)



Escuela Superior de Guerra
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

COLECCIÓN ESTRATEGIA, GEOPOLÍTICA Y CULTURA



Políticas públicas de seguridad

en América Latina durante el siglo XXI



Políticas públicas de seguridad

en América Latina durante el siglo XXI

ALEJANDRA CERÓN RINCÓN
(EDITORA)

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"
Bogotá D.C., 2022

**Catalogación en la publicación – Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” /
Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”**

Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI / Editora Alejandra Cerón Rincón - Bogotá : Editorial ESDEG, ESMIC Sello Editorial, 2022.

143 páginas : ilustraciones y gráficas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo

ISBN impreso: 978-628-7602-03-8

E- ISBN: 978-628-7602-04-5

(Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura)

1.Seguridad internacional -- América Latina -- Siglo XXI 2.Defensa Nacional -- América latina -- Siglo XXI 3.América Latina -- Política y Gobierno -- Siglo XXI i.Salamanca Rodríguez, Edgar Alexander, Brigadier General (prefacio) ii.Cerón Rincón, Alejandra (editora - autora) iii.Barreto González, Robert (autor) iv.Rodríguez Samora, Diego (autor) v.Amórtegui Rodríguez, Luis Renato (autor) vi.Arias Rivera, Daniel (autor) vii.Colombia. Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG) viii. Colombia. Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC)

JZ6009.L29 P65 2022
355.0330861 23

Registro Catálogo SIBFuP 991251008907231



Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/esdeg991251008907231>

Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI

Primera edición, 2022

Editora:

Alejandra Cerón Rincón

2022 Escuela Superior de Guerra

“General Rafael Reyes Prieto”

Vicedirección de Investigación

Sello Editorial ESDEG

Carrera 11 N°. 102-50 Bogotá D.C., Colombia

www.esdeg.edu.co

Cubierta:

José Vicente Gómez Álvarez con base en imágenes de freepik.es

2022 Escuela Militar de Cadetes

“General José María Córdova”

Departamento de I+D+i

Sello Editorial ESMIC

Calle 80 N°. 38-00 Bogotá D.C., Colombia

www.librosesmic.com

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

ISBN impreso: 978-628-7602-03-8

ISBN digital: 978-628-7602-04-5

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045>

Libro electrónico publicado a través de la plataforma Open Monograph Press.

Tiraje de 200 ejemplares

Impreso en Colombia

Libro resultado de investigación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, publicado en coedición con la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”.

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores 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 las instituciones participantes, la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, las Fuerzas Militares de Colombia y el Ministerio de Defensa Nacional.



Los libros publicados por el Sello Editorial ESDEG y el Sello Editorial ESMIC son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Brigadier General
Edgar Alexander Salamanca Rodríguez
SUBDIRECTOR

Capitán de Navío
Jorge Luis García Durán
VICEDIRECTOR DE PROYECCIÓN INSTITUCIONAL

Teniente Coronel
Andrés Eduardo Fernández Osorio
VICEDIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

Coronel
Oscar Otoniel Torres Conde
VICEDIRECTOR ACADÉMICO

Teniente Coronel
Diego Alejandro Parra Villamarín
VICEDIRECTOR ADMINISTRATIVO



Teniente Coronel
Andrés Eduardo Fernández Osorio
JEFE SELLO EDITORIAL ESDEG

Teniente Coronel (R)
Carlos Alberto Ardila Castro
COORDINADOR SELLO EDITORIAL ESDEG

Jorge Aristizábal Gáfaró
CORRECTOR DE ESTILO

Eva María Rey Pinto
ASISTENTE EDITORIAL

José Vicente Gómez Alvarez
DIAGRAMADOR

Contenido

Prefacio	9-11
BG Edgar Alexander Salamanca Rodríguez	
Capítulo 1	
El concepto de seguridad en América Latina hasta la segunda década del siglo XXI	13-35
Alejandra Cerón Rincón	
Capítulo 2	
Políticas públicas de seguridad en América Latina: un análisis desde la multidisciplinariedad	37-52
Robert Barreto González	
Capítulo 3	
La toma de decisiones de política exterior en el ámbito de la seguridad	53-78
Diego Rodríguez Samora	
Capítulo 4	
Perspectivas económicas de la política pública de seguridad y defensa en Colombia	79-110
Luis Renato Amórtegui Rodríguez	
Capítulo 5	
Zonas Futuro: diagnóstico de la política de seguridad multidimensional para el Pacífico nariñense	111-143
Daniel Arias Rivera	
Brandon Barrientos Martínez	

Prefacio

Brigadier General Edgar Alexander Salamanca Rodríguez

Subdirector de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Durante el siglo XX y lo que va del XXI, la economía y la estructura de las sociedades han experimentado grandes cambios dentro del entorno global impactando directamente la manera como se concibe la seguridad nacional. América Latina no es la excepción a esta transformación, en particular, por cambios concomitantes a los asuntos de seguridad y que se relacionan directamente con las transformaciones en las estructuras políticas de la región, con la consolidación del sistema interamericano, acompañadas de espacios de cooperación y multilateralismo entre los Estados, situaciones que han moldeado la forma como se plantean las políticas de seguridad y defensa en la región.

En el siglo XX, la definición de los problemas de seguridad en América Latina se limitó en la gran mayoría de expresiones al ámbito casi exclusivo de la intervención militar, situación que empieza a mutar en el siglo XXI, en un escenario marcado por el entendimiento y la búsqueda de acuerdos regionales en seguridad, sobre todo tras los esfuerzos políticos de las cumbres presidenciales de las Américas que iniciaron en 1994, pretendiendo en alguna medida cubrir espacios vacíos o débiles, en términos de la capacidad de representación de instituciones como la Organización de los Estados Americanos (OEA) o la Junta Interamericana de Defensa o el cumplimiento de tratados y acuerdos internacionales como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Pacto de Bogotá.

En la historia contemporánea, la seguridad se plantea a partir de componentes adicionales a los tradicionalmente definidos en el ámbito de la seguridad nacional. La búsqueda de un estadio de seguridad se construye cada día más desde una dimensión internacional en que los Estados trabajan por mantener redes de interacción basadas en el multilateralismo y la cooperación. La intención de estas acciones es establecer tareas coordinadas en que participen estamentos militares, policiales, judiciales y de inteligencia para contrarrestar

fenómenos criminales comunes en el globo, tales como el crimen organizado, el tráfico ilícito, el lavado de dinero y el terrorismo internacional.

Este cambio, sin embargo, no ha terminado por desvanecer las preocupaciones clásicas planteadas a la seguridad en el contexto internacional del siglo XX. Por el contrario, dichas amenazas permanecen y tal vez con unas dimensiones muchos más preocupantes para el siglo XXI, lo cual influye en que el discurso político de la seguridad sea cada vez más complejo. Como ejemplos, pueden mencionarse el crecimiento de la carrera armamentista, en especial, lo relacionado con armas nucleares de destrucción masiva y el control de las fronteras y la defensa de la soberanía, amenazados por fenómenos y actores considerados no tradicionales.

Las condiciones anteriormente mencionadas han contribuido a un desarrollo desigual de las políticas de seguridad de la región. Por una parte, la potencia brasilera, durante el gobierno de Jair Bolsonaro, ha utilizado "el miedo a la violencia" con el que conviven muchos de los ciudadanos para justificar y animar decisiones como "el armamento de la población civil y la inmunidad para los policías que mantienen en el ejercicio de sus funciones" (Rei, 2019).

Esta interpretación se ajusta a la de otros países de la región, como Argentina donde el presidente Macri declaró que "En cualquier país civilizado, el Estado lo que hace es darle la presunción de inocencia a su policía; no al revés [...] estamos construyendo una nueva doctrina: el Estado es el que realiza las acciones para impedir el delito". Esta interpretación no ha sido asimilada del todo por la sociedad argentina, pues "los argentinos se volvieron particularmente sensibles a la represión y al uso de la fuerza como mecanismo de autoridad estatal" (Pardo, 2018), hecho que en buena medida puede explicar la proliferación de marchas y protestas sociales.

Otros países de la región, los llamados *bolivarianos*, plantean visiones diferentes frente a los temas de seguridad; es el caso de la tensión entre la interpretación colombiana y la venezolana respecto de la seguridad. El Gobierno nacional de Colombia presentó en 2019 una política que pretende asimilar los nuevos desafíos a la seguridad, provenientes de las actividades ilícitas estructuradas a nivel global como crimen organizado y cuyas consecuencias se ven reflejadas en la población y en los recursos estratégicos de la nación (entre los que se incluyen la biodiversidad y el agua), esto en un entorno de consolidación de la paz después de la firma de los acuerdos de 2016.

Esta posición de Colombia contrasta fuertemente con la de Venezuela respecto de la interpretación de seguridad, pues muchos analistas convergen en

argumentar que en las actuales condiciones del país es imposible afirmar siquiera que exista una política de seguridad y defensa.

El resultado de estas diferencias tan marcadas en la región respecto de seguridad y defensa tiene que ver con una baja cohesión en la construcción de un posible sistema de seguridad regional capaz de proveer respuestas de seguridad a las particularidades y desafíos de los países miembro. Tal condición, por supuesto, impacta en las posibilidades de la región para mostrar un sistema complejo y atento a las amenazas contemporáneas, asociadas a fenómenos como las migraciones irregulares, el aumento de actividades cibercriminales y una posible ola de inseguridad derivada de los efectos de la depresión económica derivada de la pandemia del covid-19.

En este contexto, el presente libro resultado de investigación plantea un recorrido del cambio de interpretaciones sobre seguridad y la forma en que este cambio se relaciona con la construcción de políticas públicas de seguridad en América Latina. El análisis se realiza dentro de los marcos de interpretación relacionados con el enfoque multidimensional que reconoce una diversidad en las aproximaciones a la seguridad.

A lo largo de los capítulos se presentan algunos elementos clave en la construcción de los conceptos de seguridad de la región, entre los que se abordan los contenidos de la política pública de los países desde una interpretación multidisciplinar; el proceso de toma de decisiones en la política exterior en el ámbito de la seguridad y la defensa; las perspectivas económicas de la política de seguridad y defensa en el caso de Colombia, y, finalmente, la aplicación del enfoque multidimensional en políticas de seguridad desde la perspectiva de la paz.

Capítulo 1

El concepto de seguridad en América Latina hasta la segunda década del siglo XXI*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045.01>

Alejandra Cerón Rincón

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Las condiciones sociales, políticas y económicas de América Latina han estado constreñidas por los fenómenos asociados a la violencia, situación que influye directamente en el debilitamiento de la institucionalidad y estabilidad de los Estados de la región. Durante el siglo XXI, se ha profundizado en una distinción conceptual entre la seguridad del Estado y la seguridad ciudadana y, consecuentemente, se han formulado las políticas y los mecanismos de control institucional para tratar de manera diferente cada una de ellas. No obstante, la globalización ha impuesto nuevas lógicas a los comportamientos sociales, incluso aquellos asociados a la violencia y la criminalidad, haciendo cada vez más complejo delimitar los problemas sociales en las categorías de seguridad ciudadana y seguridad estatal. El presente capítulo analiza cómo se define en términos políticos el problema de la seguridad en la región.

Palabras clave: América Latina; enfoques; políticas públicas; seguridad; siglo XXI.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "Políticas Públicas de Seguridad en América Latina durante el siglo XXI", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Alejandra Cerón Rincón

Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia; magíster en Gestión de Organizaciones, UQAC de Canadá, y socióloga, Universidad Nacional de Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5642-7949>. Contacto: luz.ceron@esdeg.edu.co

Citación APA: Cerón Rincón, A. (2022). El concepto de seguridad en América Latina hasta la segunda década del siglo XXI. En A. Cerón R. (Ed.), *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 13-35). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602045.01>

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XXI

ISBN impreso: 978-628-7602-03-8

ISBN digital: 978-628-7602-04-5

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Durante el siglo XX y lo que va del XXI, los cambios en las condiciones sociales y económicas a nivel mundial han impactado directamente la manera como se concibe la seguridad nacional. Durante las dos guerras mundiales del siglo XX, se construyó un pensamiento político que delimitaba los problemas de seguridad al ámbito casi exclusivo de la intervención militar, resultando en la interpretación clásica del dilema de la seguridad que hace la disciplina de las relaciones internacionales (Terradas, 2019) y que se relacionaba directamente con la preservación del Estado y su territorio y, por lo tanto, "el planeamiento estratégico facilitaba las instrucciones políticas y la obtención de los recursos para el uso de la fuerza relacionados con la defensa nacional" (Arteaga & Fojón, 2007, p. 20).

No obstante, el dilema de la seguridad desde una perspectiva contemporánea debe incluir otros componentes, más acordes a una realidad internacional construida en el contexto de la redes de interacción del multilateralismo y la cooperación. Así, sobresale el esfuerzo de coordinación entre actores y estamentos, a nivel regional e internacional, que se referencian con los temas de la seguridad. Las fuerzas militares y policiales, las instituciones judiciales y de inteligencia que concurren en el debate de la seguridad reconocen desafíos criminales comunes, como el crimen organizado, el tráfico ilícito, el lavado de dinero y el terrorismo internacional, pero pueden diferenciar las interpretaciones y objetivos en el discurso de la seguridad de cada uno de ellos.

Desde la visión clásica del dilema de seguridad, de igual forma, en el mundo político contemporáneo ha prevalecido buena parte de las preocupaciones clásicas para la seguridad que fueron reconocidas en el contexto de las guerras de siglo XX, como el ascenso de la carrera armamentista y el desarrollo de armas nucleares de destrucción masiva.

Según Murdock (2008), a pesar de las duras lecciones dejadas por los bombardeos que marcaron el fin de la Segunda Guerra Mundial y los años de la Guerra Fría, el mundo está lejos de percibir un descenso en el comportamiento de la violencia por el uso nuclear, ya que las cifras del uso de este tipo de armas y las actividades relacionadas cada vez aumentan, con la temible sospecha de generar situaciones incontrolables.

Así las cosas, el contexto internacional experimenta un regreso a épocas similares al periodo previo a la Segunda Guerra Mundial con una nueva distribución de los centros de poder y, por lo tanto, la modificación de los elementos del orden mundial (Fojón, 2019, p. 3). Así, las transformaciones en el contexto de la seguridad han generado nuevas alianzas y la emergencia de centros con características comunes para grupos de países con condiciones geopolíticas, económicas y estructurales similares, superando viejos referentes de la estabilidad y la pacificación a nivel internacional.

Ante este panorama, establecer un concepto de *seguridad* que oriente la construcción de la política pública implica una reflexión respecto de la cuestión objeto de las políticas del Estado y que, por lo tanto, debe planearse en el tiempo con criterios fijos para su delimitación, implementación y evaluación: "La Seguridad Nacional es objeto de una Política de Estado, que requiere la planificación y definición de principios y líneas de actuación permanentes, capaces de dar respuestas integrales a los desafíos actuales" (Gobierno de España, 2013, p. 8).

En la misma dirección, construir el concepto de *orden mundial* en relación a la seguridad resulta también problemático, ya que, como lo menciona Itoh (1992), las definiciones sobre este no duran mucho: la historia avanza tan rápido que pueden tornarse ideas obsoletas. No obstante, una definición acertada delimita el orden mundial al concierto de interacciones que surgen entre las potencias dominantes por el control del contexto internacional. Palacios (2011) reconoce que estas relaciones entre Estados poderosos se regirán en un contexto de leyes e instituciones:

hace referencia a un arreglo pactado explícita o tácitamente entre las potencias dominantes, generalmente después de una conflagración mayor, acerca del papel que cada una de ellas ha de desempeñar y los principios, leyes e instituciones que habrán de gobernar las relaciones entre todos los actores en la escena global durante un periodo determinado. Los términos de dicho pacto son definidos de acuerdo con el equilibrio que se haya establecido entre esas potencias al término de la conflagración en cuestión, en consonancia con el

poderío militar, tecnológico y económico que cada una haya alcanzado, equilibrio que es plasmado luego en una división geopolítica dada de la superficie terrestre del planeta. El pacto original se traduce luego en un entramado de normas y convenciones que permiten a los distintos actores llevar una convivencia en lo esencial civilizada y pacífica durante dicho periodo. (Palacios, 2011, p. 18)

En consecuencia, como lo explica Kagan (2008), a pesar de los nuevos componentes que acompañan el desempeño entre naciones, aún hoy el mundo se divide por la marcada diferencia entre las naciones que conservan y defienden las tradiciones democráticas y las que no, manteniendo regímenes autocráticos. Además, en los bloques democrático y autocrático se mantiene una marcada diferencia entre regiones de intercambios comerciales dando origen a una clasificación de países de centro, periferias y semiperiferias.

En este contexto, los planteamientos a nivel mundial respecto de las consideraciones de un ambiente seguro tienden a requerir y elaborar mayores elementos y consideraciones de legitimidad, a la par que se han presenciado constantes crisis e inestabilidades económicas, sociales y políticas que hacen mucho más hostiles las condiciones.

Evolución de las políticas de seguridad en América Latina

En América Latina, el concepto de *seguridad* ha sido construido bajo la influencia de la estrategia implementada por los EE. UU., durante la Guerra Fría, denominada como de *contención del comunismo* (Deibel & Gaddis, 1992). La participación norteamericana en la construcción de políticas de seguridad para la región ha sido definitiva ya que planteó y promovió el aumento del control militar en los territorios, sobre todo en aquellas zonas donde podría darse ausencia de las instituciones del Estado y, por lo tanto, la posibilidad de la presencia de fuerzas insurgentes que trataran de adquirir el control de lo público.

Loeza (2013) plantea que a pesar de que no existieron registros oficiales de la participación o de la importancia que tuvieron los países latinoamericanos en la configuración de la política de seguridad preponderante en el siglo XX, estos territorios se configuraron como escenarios de confrontación de los intereses de EE. UU. y la Unión Soviética, igual a como sucedió en otras regiones del globo consideradas como *periferias políticas* y entre las que se cuentan países de África y Asia. En este contexto, América Latina terminó por

convertirse en un punto de interés geoestratégico neurálgico para Washington, ya que “la amenaza que supuestamente representaba la subversión comunista promovida desde Moscú fue un foco permanente de tensión en las relaciones interamericanas, por lo menos hasta la derrota del sandinismo en Nicaragua a fines del siglo XX” (Loaeza, 2013, p. 5-6).

Las condiciones sociales y políticas de A.L., caracterizadas por las grandes desigualdades, así como por las fracturas estructurales en los sistemas y mecanismos de representación, fueron interpretadas por el Gobierno norteamericano como síntomas del potencial espacio que podría alcanzar el comunismo, así como la justificación de un robustecimiento a los planes y programas destinados a contener estas amenazas.

El Gobierno norteamericano, aduciendo las razones anteriores, fijó como objetivo central de las relaciones entre EE. UU. y América Latina el fortalecimiento de las estrategias para la contención del comunismo, política que adoptó la denominación de *Doctrina de Seguridad Nacional* (DSN) y que fue acogida por casi todos los países de Centro y Suramérica. La década los años 1960 fue el momento más influyente de esta política que veía como una tendencia altamente negativa para los países situaciones como la Revolución cubana y la configuración de movimientos insurgentes en las zonas rurales y más pobres de los países latinoamericanos.

Los hechos mencionados fueron interpretados por el Gobierno de los EE. UU. como el síntoma principal de la amenaza del comunismo presente en todos los espacios del continente y, en consecuencia, en sus planteamientos principales, la doctrina proponía que el alcance y consolidación del control territorial militar eran los pilares para alcanzar desarrollo y bienestar social para todos en general:

La Doctrina de Seguridad Nacional es un fenómeno regional derivado de la influencia externa, pero con gran variación en sus manifestaciones particulares. A diferencia del viejo militarismo, la Doctrina de Seguridad Nacional —justificadora del nuevo militarismo— no se circunscribió a las sociedades donde se gestó. Afectó a las instituciones castrenses y a las sociedades de la región, aun a aquellas donde no hubo gobiernos militares. Naturalmente, las instituciones y sociedades más afectadas fueron las que crearon y aplicaron a plenitud la Doctrina de Seguridad Nacional, como es el caso de Brasil. Pero también fueron influenciadas instituciones militares que se mantuvieron subordinadas al poder civil y solo acogieron de manera fragmentada las enseñanzas de esta doctrina, como sucedió en Venezuela y Colombia”. (Leal, 2003, p. 75)

Como resultado de la implementación de esa política de seguridad en América Latina durante estos años, se reafirmó el intervencionismo norteamericano no solo en los temas derivados de la seguridad y la defensa, sino también en la configuración de la política exterior de los países afectando de manera decisiva la construcción de una pretendida autonomía política.

Otra consecuencia derivada de este contexto tiene que ver con que "el eje de las diferencias entre la izquierda y la derecha nacionales ordenó y orientó el debate público" (Loaeza, 2013, p. 8) de todos los países de la región, impidiendo así la configuración de discursos y la participación de actores políticos con interpretaciones políticas más renovadas o que constituyeran un discurso interpretativo desde otros valores políticos y sociales.

La forma como la interpretación de los temas políticos inevitablemente resultaba en una visión polarizada entre el capitalismo y el comunismo, la izquierda y la derecha, la democracia y los regímenes autoritarios bosquejó una incertidumbre muy grande respecto del futuro y un equilibrio social muy débil sobre lo que la opinión pública en general podría esperar de él.

Las grandes catástrofes enmarcadas dentro del lenguaje de la amenaza nuclear, que tuvieron su inicio con las bombas de Hiroshima y Nagasaki en 1945 y su punto más álgido con la Crisis de los Misiles en 1962, se convirtieron en factores altamente nocivos para la regularización del sistema e hicieron necesaria la construcción de nuevas posturas de interpretación frente al problema. En palabras del presidente J. F. Kennedy: "la humanidad debe poner fin a la guerra antes de que la guerra ponga fin a la humanidad".

Respecto de los temas económicos y del planeamiento del desarrollo, también es posible observar la influencia de la política de contención del comunismo. A lo largo de los años 1950 y 1960, EE. UU. insistió en manejar el lenguaje de la cooperación con América Latina enfocado hacia el problema de la seguridad; en lo que respecta a la materia económica, en cambio, prefirió, dentro de un espíritu de liberalismo clásico, estimular las relaciones comerciales y dejar de lado las ideas de proteccionismo a las industrias y actividades de crecimiento económico dentro de la región. Esta interpretación se expresó con claridad bajo el lema *Trade not Aid*, que acompañó al presidente Eisenhower entre 1953 y 1961, y que seguiría siendo un lema recurrente durante todo el decenio.

La seguridad en el contexto contemporáneo

Terminada la Primera Guerra Mundial, existía un gran discurso político internacional que giraba en torno del término *seguridad colectiva*. Sin embargo, los acontecimientos posteriores, comprendidos en el periodo entreguerras, mostraron el desinterés de los Estados por trabajar conjuntamente en el desarme militar y las acciones de pacificación mundial, generando dudas sobre la legitimidad de este discurso de pacificación promovido por las acciones interestatales.

Las teorías liberales proveían al debate teórico sobre el Estado en las relaciones internacionales con un ideario institucionalista e incluso funcionalista. Desde estas perspectivas, que provienen de versiones clásicas del liberalismo filosófico, el papel del Estado frente a la anarquía del sistema internacional, tiene una coincidencia con las posturas realistas en cuanto a la latencia del conflicto interestatal debido a la naturaleza soberana del Estado. No obstante, el liberalismo busca la configuración de un organismo supraestatal que regule el comportamiento de los Estados y, consecuentemente, la Sociedad de Naciones fue creada para bloquear las funciones negativas del Estado y garantizar la seguridad internacional (Hobson, 2007, p. 87).

A pesar del fracaso de la Sociedad de Naciones por pacificar los territorios en el mundo, la idea de la seguridad permaneció enmarcada en la cuestión de lo militar, limitando su ámbito de análisis, porque se generó una aproximación al entendimiento de las "situaciones de peligrosidad" controlables únicamente a través de la política estatal. En consecuencia, los políticos de cada país limitaron sus discursos sobre la seguridad a los aspectos relacionados con la identificación identitaria del nacionalismo. El legado institucionalista de mantener el orden doméstico a través de una economía política funcional a la reproducción del sistema capitalista se mantenía con suficiente resistencia; proponer en esta época un nuevo rumbo para el concepto de la seguridad no era una opción viable, tanto en la teoría como en la práctica, pues este se encontraba guiado por tradiciones institucionalizadas difíciles de cambiar.

Con el paso de los años y por los nefastos resultados de la Segunda Guerra Mundial, la lógica del pensamiento relacionado con la seguridad empezó a emplear otras dimensiones de análisis introduciendo temas económicos, políticos, sociales y ambientales. Sin embargo, aún no existe un consenso sobre qué significan estas ampliaciones del concepto, la naturaleza del término plantea grandes dificultades para construir una definición consensuada.

Respecto de este problema, Buzan elabora una recolocación de las diferentes definiciones elaboradas, con la intención de clarificar y de acotar los fines de las políticas de seguridad. Aquellas señalan las dimensiones principales relacionadas a la cuestión de la seguridad nacional en especial "la centralidad de los valores, la duración, la intensidad de las amenazas y la naturaleza política de la seguridad como objetivo de Estado. Pero también pueden provocar el perjuicio de darle al concepto una apariencia de consistencia que no se merece" (Buzan, 2008, p. 18). En efecto, la constitución conceptual de la seguridad depende de una multitud de factores que alteran su significación y su relación con el autor. La definición se establece desde un interés ideológico y desde un lugar de enunciación; la academia o el Gobierno, Europa o América Latina.

La idea contemporánea de seguridad parece ser demasiado compleja, pues es muy difícil de definir y genera debates interminables. Se requiere de "un análisis teórico para identificar los límites de su aplicación, las contradicciones en las que incurrir y la importancia que puedan tener para ellos las innovaciones" (Buzan, 2008, p. 8). En las visiones contemporáneas se insiste en superar la retórica clásica enmarcada en la cuestión de la seguridad nacional, incluyendo otros ámbitos de actuación como son el ámbito internacional, así como otras condiciones del entorno global. Esta superación se sustenta en la identificación del debate epistemológico de la seguridad: la primera distinción proviene de la concepción objetiva, una distinción material del fenómeno, sea la amenaza o de las capacidades del otro; la segunda distinción es de carácter subjetivo, en principio relacionada con los lazos normativos e históricos entre actores, y luego una interpretación de los componentes objetivos; y la tercera distinción es discursiva, la cual declara la imposibilidad de entender la seguridad objetiva y subjetivamente, y consecuentemente, se entiende que la seguridad emerge discursivamente cuando se posan amenazas a la agenda política (Buzan & Hansen, 2009, p. 33-34). De esta forma, se infiere que la seguridad es un concepto primordialmente intuitivo y dependiente de objetos y eventos externos para su definición; por antonomasia, la seguridad se define en tanto afecta a los actores.

Buzan comenta que la seguridad concierne principalmente al destino de la humanidad como colectivo y después al ser humano como individuo. Por ejemplo, se puede señalar a las pandemias como hechos que pueden afectar la supervivencia del planeta si no se tienen en cuenta y se previenen a tiempo. Problemas de esta clase deben estar presentes en la agenda de seguridad de los Estados y además en el concepto mismo. Pues, así como las epidemias o

las pandemias generan afectación a los sistemas de salud de los países en los que se encuentran, a corto y largo plazo también afectan otras esferas, como su sistema económico y las interacciones sociales. De esta forma, la seguridad de la humanidad como colectivo, según la teoría de los complejos de la seguridad, se afecta por los siguientes factores:

- Militares, que se refieren a la interacción de las capacidades armadas defensivas y ofensivas.
- Políticos, traducidos en la estabilidad organizacional de los Estados, en tanto sus mecanismos de gobierno e ideologías que dan soporte a la legitimidad.
- Económicos, que relaciona la idea de los recursos y los mercados que dan lugar a la realización material de las necesidades de la población.

La seguridad de la sociedad se refiere a la sostenibilidad, dentro de condiciones aceptables de la evolución, de los patrones tradicionales de lengua, cultura y religión e identidad nacional y costumbres; la seguridad medioambiental se refiere al mantenimiento de la biosfera local y global como sistema esencial de sustento del cual dependen todas las actividades humanas. Por lo tanto, el concepto necesita una definición inclusiva, pues es indispensable para las relaciones internacionales. (Buzan, 2008, p. 20)

Descolonización y seguridad en América Latina

Ante todos los cambios mencionados, se trató de readaptar el concepto de seguridad construido originalmente por las teorías realistas, incluyendo elementos más comprensivos del fenómeno. Entre estas propuestas resalta el aporte de Barry Buzan a la comprensión de la seguridad nacional, al enmarcar esta actividad como de interés dentro de varios sectores representativos de la sociedad aparte del militar, entre los que es posible contar el político, el económico y el ambiental.

En efecto, la Escuela de Copenhague, teniendo como base el análisis del lenguaje, problematiza el uso dado en investigación a *seguridad*, por cuanto este tiene unas acepciones de uso para el lenguaje común que muchas veces es aplicada en el campo de investigación:

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)

Esta crítica inicial permite, según los pensadores de Copenhague, un acercamiento diferente la seguridad, donde los usos sociales y su carácter referente para el individuo van a demarcar la interpretación del concepto, lo que incluye la acción social a favor de alguna interpretación determinada del mismo:

La seguridad es definida como una práctica autorreferencial, cuando una comunidad le da el estatus de seguridad a un tema que amerita esta condición. 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 que tiene que ser aceptado por una audiencia objetivo. El tema puede moverse por encima de la esfera de la política normal, permitiendo que las élites rompan los procedimientos y reglas normales e implementen medidas de emergencia. Sin embargo, la Escuela de Copenhague menciona que "la seguridad debe verse como algo negativo, como una incapacidad para abordar los problemas de la política normal". Por lo tanto, la Escuela de Copenhague prefiere la desecuritización, mediante la cual las cuestiones se trasladan fuera de la esfera de la excepcionalidad a la esfera pública ordinaria. (Diskaya, 2013, p. 2)

Buzan tiene una marcada influencia del pensamiento de K. Waltz en lo relativo a la comprensión de la seguridad; desde esta dimensión no puede perderse de vista el hecho de que existe una orientación del realismo en las discusiones planteadas por el pensador. Él mismo declaró que "seguridad es el concepto central de los estudios estratégicos casi de la misma forma que el poder es central en la política y la riqueza, en la economía" (Buzan, 1981, p. 158).

A partir de la reflexión que planteó Buzan, diversos autores han aportado ideas concordantes con un escenario más interpretativo y ajustado a las realidades sociales sobre la definición de seguridad. Dentro de estos aportes, Marco Cepik (2001) sostiene: "seguridad es una condición relativa de protección en la cual se es capaz de neutralizar amenazas identificables contra la existencia de alguien o de alguna cosa", lo que plantea un ámbito de interpretación en vez de una concepción sistémica de la cuestión.

Sobre este replanteamiento de seguridad, Buzan enfatiza en el hecho de que esta realidad no solo es aplicable al escenario militar, sino que también puede ser puesta en práctica para el análisis de los problemas medioambientales, económicos y sociales, esto porque, como lo define Bárcena (2001), la seguridad es un término de carácter subjetivo pues se proyecta como un estado ideal donde no existen amenazas y está presente la sensación de sentirse a salvo.

Según Buzan (1987), los estudios estratégicos deben enfocarse en los militares, el análisis del uso de la fuerza dentro y fuera de las naciones, las relaciones entre los objetivos políticos de la nación y su expresión en el poderío militar, así como el control de la producción y el uso de las armas nucleares y todos los temas relacionados con la implementación de desarrollos tecnológicos.

El resultado de este cambio en seguridad implica un detrimento respecto de la priorización de la guerra para la discusión de la seguridad; en contraste, de ella comienza a cobrar valor una serie de cuestiones en la agenda pública como la economía internacional, la salud pública y el medioambiente, entre otros. La construcción de un enfoque integral para el análisis de la seguridad, desde la interpretación de Buzan fue propuesta en *Security: A new framework for analysis*, cuando Buzan et al. (1998) propusieron:

un marco de análisis para los estudios de seguridad con una agenda amplia que incluyera también los sectores social, ambiental, económico, y que se adaptara a otros actores diferentes al Estado... las relaciones 'internacionales' ya no pueden ser entendidas adecuadamente usando un marco analítico que defina el sistema en términos de Estados. (Cisco & Chacón, 2004, p. 127)

En este enfoque interpretativo, Buzan construye cinco conceptos relativos a la seguridad nacional, enmarcados en las raíces del paradigma realista, que se refiere en primera instancia al más aceptado que tiene que ver con la seguridad militar y que está enmarcado en las capacidades armadas y defensivas de los Estados.

Un segundo aspecto se refiere a la seguridad política que trae a colación el tema del desarrollo estructural de los Estados, tanto en su aspecto organizacional como en su sistema de gobierno. Un tercer aspecto relativo al enfoque abarca el problema de la seguridad ambiental que se consolida como expresión suprema de la vida y se relaciona con el concepto de biopolítica de las corrientes filosóficas posmodernas.

Un cuarto aspecto se refiere a la seguridad societal en el sentido que reúne las expresiones y manifestaciones asociadas con la identidad nacional en temas

como el lenguaje, la cultura y la asociación. Finalmente, se plantea la seguridad económica que busca la estabilidad e incremento de los recursos financieros y comerciales que permitan consolidar el poder estatal.

Con estos nuevos referentes de interpretación, se pretendía aportar al avance de la investigación científica, pero también a la aplicación y desarrollos políticos relacionados, pues precisamente durante los años en que fueron publicados estos trabajos las ideas de seguridad frecuentemente generaban espacios de ambigüedad y dificultad de aplicación: "las críticas a la seguridad nacional se convertirían tanto en una distracción para los tomadores de decisión, como en un discurso que ciega el control político y ciudadano sobre las políticas de seguridad" (Sánchez et al., 2006, p.147).

Dentro de los valiosos aportes de las propuestas de Buzan, se encuentra el hecho de que, desde la perspectiva de los complejos de seguridad, el problema de investigación resulta mucho más rico en posibilidades de lectura, básicamente porque se proponen varios niveles de análisis relativos a los ámbitos de interpretación. Estos niveles se incluyen así:

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, y
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. (Cisco & Chacón, 2004, p. 130)

El planteamiento de los subsistemas de la seguridad refiere el énfasis de investigación sobre la cuestión metodológica y el enfoque para abordar el objeto de investigación cuyo resultado significativo es 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. (Cisco & Chacón, 2004, p. 130)

En relación con lo anterior, otro de los énfasis particulares de la propuesta de Buzan es su crítica al sistema mundial ya que resulta difícil de manejar en lo relativo a una apropiación profunda del objeto de estudio. Los Estados que comparten una región tienen relaciones más dinámicas y diversas, donde prima la necesidad de asociación para poder resolver sus demandas respecto de la seguridad. En suma, puede afirmarse que la teoría de los complejos de seguridad se configura en un aporte definitivo para la comprensión contemporánea de la cuestión:

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

Para la aplicación del modelo es necesario identificar los siguientes elementos principales:

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. Cualquier cambio significativo en algunos de estos componentes, modificará la dinámica del complejo. (Cisco & Chacón, 2004, p. 130)

Respecto de la condición particular de las regiones, Buzan (1992) realiza una interpretación sobre la posible aplicación de los complejos de seguridad para América Latina, señalando la dificultad para definirlos, sobre todo porque la presencia de poderes políticos en la región, como es el caso de EE. UU. Por otra parte, Centroamérica y el Caribe son regiones dinámicas y homogéneas en la definición de las cuestiones de la seguridad, y, finalmente, el escenario suramericano se encuentra coordinado por la OEA "la cual ata las relaciones de seguridad de la región a los EE. UU." (Buzan, 1992, p.185):

La distancia de los otros poderes deja a Suramérica a merced del dominio de EE. UU. Aunque dada su homogeneidad cultural es el sueño de los integracionistas regionales, se podría decir que en Latinoamérica no existe suficiente interacción entre los Estados para ser clasificado como complejo de seguridad, debido a que sus fronteras están en lugares poco poblados, montañosos o selváticos. No obstante, dada su dinámica histórica, existen las condiciones para que Latinoamérica evolucione como un complejo de rivalidades típicas del Tercer Mundo, o hacia un modelo estable más maduro de multilateralidad. (Buzan, 1992, pp.185-186)

A pesar de estos avances, la teoría de los complejos de seguridad fue tachada por algunos detractores de ser una reacomodación de los paradigmas tradiciones del realismo: "La teoría permaneció intacta en su estructura, aunque se sustituyó el término Estado por el de unidad, y el de interés de seguridad, por el de securitización" (Huysmans, 1998, p. 498).

El concepto de *securitización* y su empleo en América Latina

La seguridad se ha convertido en aspecto orientador de la política internacional de los Estados, pero a su vez, de las dinámicas al interior del Estado. Es a partir de esta premisa que surge la securitización de los asuntos políticos, provocada cuando el Estado, en sus derechos de autoridad, puede reclamar el estatus para definir el carácter de seguridad, utilizado como instrumento de control, pues, quienes detentan el poder siempre tratan de usar el instrumento de la securitización de un tema para obtener control sobre él (Wæver, 1995, p. 60).

La securitización es un término acuñado por Ole Wæver (1995), utilizando el marco del realismo y neorrealismo. Inicialmente, determinando el origen de la clasificación de los problemas de seguridad, entendiéndose como "desarrollos que amenazan la soberanía o la independencia de un Estado de una manera particularmente rápida o dramática y lo privan de la capacidad de administrarse por sí mismo". Así mismo, Wæver resalta la importancia del papel del Estado y las élites de este, como encargado de declarar el carácter político de los asuntos.

La teoría de la securitización expone cómo se realiza la transformación de un asunto político que no requiere intervención militar, mediante un proceso que modifica las instituciones políticas con el objetivo de clasificar el asunto en términos de seguridad. La teoría de la securitización nos muestra que la política de seguridad nacional no es un hecho natural, sino que los políticos y los responsables de la toma de decisiones la designan cuidadosamente. De acuerdo con la teoría de la securitización, los asuntos políticos se constituyen como asuntos de extrema seguridad que deben ser tratados con urgencia cuando han sido etiquetados como peligrosos, amenazantes, alarmantes, etc., por un *actor securitizador* que tiene el poder social e institucional para mover el tema más allá de la política (Eroukhmanoff, 2018, p. 104).

O. Wæver (2000) propone entender el concepto de seguridad en términos de: "Capturar la función real del término, el poder del concepto, tal como es empleado en la práctica política", lo anterior con el objetivo de evitar una construcción condicionada, en relación con lo que es definido mediante la interacción social como seguridad.

Por un asunto securitizado se entiende 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 et al., 1998, p. 23-24).

Según Cisco & Chacón (2004) los procesos de securitización deben ser interpretados desde la construcción del discurso de actores que, en la medida en que construyen sus interacciones, definen las normas de la acción política y la definición de unos objetivos:

Para estudiar la securitización se analiza la estructura del discurso del actor securitizante y su efectividad en 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. Por esto el tema de la seguridad es tan delicado, y se debe tener extremo cuidado en su utilización. (Cisco & Chacón, 2004, p. 138)

Esta aproximación interpretativa a la seguridad se puede considerar desde tres dimensiones: una primera, objetiva, que se refiere a los componentes tangibles y mesurables del concepto. Sin embargo, Wæver define que: "La objetividad de la seguridad es difícil de determinar, diferentes unidades tienen diferentes límites y políticas de seguridad. Para algunos Estados un 2 % de inmigrantes puede ser una amenaza, mientras para otros Estados un 20 % es aceptable" (Wæver & Buzan, 2000, p. 3).

Además de la dimensión de la objetividad, también pueden considerarse la subjetiva o la intersubjetiva, ambas construidas desde la interacción de los actores.

La seguridad desde los Critical Security Studies

El origen de los Critical Security Studies (CSS) está estrechamente relacionado con el grupo de investigadores de Aberystwyth, entre quienes se destacan Ken Booth, Wyn Jones, Michael Williams, Keith Krause y Robert Cox que, desde la influencia de un marxismo renovado mediante los análisis de Antonio Gramsci y el marxismo culturalista de la Escuela de Frankfurt, intentaron construir una interpretación de las relaciones internacionales enmarcada en una posición radical, cuyo resultado de investigación debería promover la exploración y clarificación de las formas de emancipación de las barreras de dominación impuestas por el paradigma productivista en que se ordenan todas las sociedades capitalistas.

Como los señala Diskaya (2013), los CSS comparten con otras escuelas de interpretación enmarcadas en el paradigma crítico, la crítica a la visión estatocéntrica de las relaciones internacionales clásicas, y, en cambio, pretenden hacer objeto de todo interés y análisis de las teorías a la persona humana:

Como otros enfoques críticos, los CSS parten de una crítica de los estudios de seguridad tradicionales y su naturaleza centrada en el Estado. Sin embargo, Booth y Wyn Jones no solo critican los enfoques tradicionales, sino que también ofrecen una visión muy clara de cómo reconceptualizar los estudios de seguridad, haciendo de la emancipación humana su enfoque. Solo un proceso de emancipación puede hacer más probable la perspectiva de una "verdadera" seguridad humana. Para Booth y Wyn Jones, la comprensión realista de la seguridad como "poder" y "orden" nunca puede conducir a la "verdadera" seguridad (Diskaya, 2013, p.2).

Sánchez et al. (2006) resaltan el hecho de que el espíritu de la filosofía de la Escuela de Frankfurt se encuadra en las dimensiones ontológicas de los enfoques críticos:

Los CSS han pretendido seguir el espíritu de los filósofos de la Escuela de Frankfurt para llenar este vacío teórico y, por ende, constituir un acercamiento intelectual consciente de estas debilidades como antesala a la edificación de una noción de seguridad más comprehensiva y adecuada al mundo contemporáneo. (Sánchez et al., 2006, p.156)

Booth (2005) ha relacionado unas críticas principales al enfoque realista cuya interpretación justifican el enfoque crítico, sobre todo porque el enfoque clásico ha supuesto una serie de preguntas racionales que le ayudan a

construir una explicación a priori sobre lo que se está definiendo por seguridad. En cambio, de esta postura, el enfoque crítico pretende que, a través de la comprensión de la interacción de los actores resulte el propósito de seguridad que ha sido definido por una comunidad.

En términos de investigación, la pregunta del realismo está guiada por la implementación de la lógica del "sentido común" lo que no aporta mucho a la descripción de las interacciones entre los actores de seguridad. "Esta idea tiene que ver con el carácter derivativo del concepto de seguridad. ¿Qué debe asegurarse? ¿Quién debe asegurarse? ¿Cómo serán asegurados? ¿Quién los asegurará? ¿Pará qué serán asegurados?" (Dalby, 1997, p. 8). Para Booth

Todo esto significa que —más allá de las amenazas básicas a la persona como animal humano— estar seguro o sentirse seguro es una experiencia y un conocimiento entendido en términos de las teorías políticas sobre naciones, soberanía, clase, género y otros hechos concertados por seres humanos. (Booth, 2005, p.13)

En relación con sus vínculos y cercanías con el trabajo de la Escuela de Copenhague, en primer lugar resulta conveniente advertir que los CSS plantearon una crítica significativa al trabajo de Buzan y sus investigadores:

los académicos de la CSS critican a la Escuela de Copenhague por sectorizar (objetivando así) los objetos de seguridad; afirmando que no solo las amenazas, sino también estos objetos son construcciones sociales. En segundo lugar, CSS se diferencia de la Escuela de Copenhague en que tiene una intención emancipadora. Los académicos de CSS, como Booth, se preocupan por cuestiones como: "cómo se construyen las amenazas y las respuestas apropiadas; cómo se construyen los "objetos" de seguridad y cuáles son las posibilidades para la transformación de "dilemas de seguridad". (Diskaya, 2013, p. 3)

En relación con sus similitudes es importante mencionar que ambas escuelas se oponen a los supuestos y afirmaciones de los estudios de seguridad tradicionales. En este sentido también es destacable que ambas escuelas abordan de manera crítica las formas aplicadas en el campo de investigación sobre el concepto de seguridad como tal, así como sobre la relación entre actor y analista en el estudio de la seguridad, señalando que "[una] propia práctica como analista de seguridad está implicada en la política de seguridad y como tal uno enfrenta dilemas éticos como actor de seguridad" (Floyd, 2007, p.335).

El dilema de la seguridad desde la visión periférica

Para el desarrollo del pensamiento de la seguridad desde la particularidad de los estudios periféricos es necesario resaltar el aporte del pensador M. Ayoob, como uno de los representantes más citados de la corriente del realismo subalterno de las relaciones internacionales.

El punto clave de los pensadores del realismo subalterno consiste en reconocer que los Estados cuya condición política en términos de poder los catalogue como periféricos deben partir de algunos elementos de carácter histórico, referidos principalmente a su conformación como Estados nacionales, para poder interpretar su comportamiento en el contexto internacional.

En el sentido anterior, reconoce Ayoob que a pesar de la diversidad y la heterogeneidad que caracteriza a los países periféricos, estos comparten aspectos fundamentales que contribuyen a entender su comportamiento dentro del sistema internacional, y en particular a lo relativo al comportamiento frente al dilema de la seguridad:

En América Latina existe un común denominador y es el hecho de ser sociedades fragmentadas con grandes masas marginalizadas. Se caracterizan también por sus procesos de desarrollo, que tomaron un camino muy diferente que el que tomó Europa. Los Estados del Tercer Mundo también tienen menos poder, en términos económicos, militares y tecnológicos. Por último, atraviesan por un estado temprano de *State making*, o construcción del Estado. Además, han entrado hasta muy recientemente en el sistema político internacional, por lo menos de forma significativa. (Ayoob, 1995, p.14)

Con estas condiciones, para realizar un análisis del contexto de seguridad de la región de América Latina es necesario reconocer que debido a la configuración histórica del orden en cada uno de los Estados que conforma la región, las amenazas que habrán de enfrentar son en su gran mayoría de carácter interno. Según Ayoob, las amenazas latentes para los países periféricos son de esta naturaleza:

El principal argumento del enfoque subalterno, y diferencia fundamental con el realismo tradicional, es que la mayoría de amenazas a la seguridad de los Estados del Tercer Mundo son de carácter interno; las amenazas externas siguen siendo una posibilidad. Este argumento está sustentado por los tempranos estadios en el proceso de construcción de Estado e inserción. (Ayoob, 1995, pp. 21-46)

Debido a esta condición, las problemáticas enfrentadas en torno a las cuestiones de seguridad pueden presentar de manera constante ambigüedades tanto de interpretación como de aplicación; de esta condición, lo más significativo, según Ayoob, es reconocer que el afán por construir una estructura estatal centralizada en la mayoría de los Estados que conforman la región, trajo como consecuencia la baja capacidad de respuesta de estos mismos Estados a problemas neurálgicos de los territorios, los cuales deberían ser abarcados en su gran mayoría desde una dimensión descentralizada y con la aplicación de un marco normativo que se rija bajo los imperativos del enfoque de los derechos humanos, las políticas del desarrollo y los principios de la democracia liberal.

El resultado de estos patrones de implementación de la gestión pública redundante en que las élites políticas de los países que conforma la región de América Latina es la mayoría de las veces cargada de amplias contradicciones, actitud fue denominada por el propio Ayoob como *esquizofrenia de las élites estatales* quienes “en cuanto acciones colectivas persiguen intereses reivindicativos y como unidades individuales (Estados) su accionar propende hacia el mantenimiento del **statu quo**” (Ayoob. 1995). El resultado de esta forma de asumir el dilema de la seguridad se refleja en un profundo sentimiento de inseguridad por parte de las élites estatales que se ve cristalizado en la manera cómo se maneja el problema a nivel estatal.

El comportamiento mencionado tendrá también un reflejo importante en la forma cómo se edifican las instituciones públicas organizadas respecto del dilema de la seguridad, es decir, que las contradicciones a las que se ven enfrentados los diferentes Estados de la región son perceptibles en los marcos de acción política y de regulación normativa y jurídica; con estas referencias, el problema de las contradicciones pasa de ser una percepción a convertirse en una controversia real y tangible que dificulta la construcción de sistemas de seguridad más acertados. Para construir un análisis acertado a estas problemáticas, debe referenciarse un seguimiento a la implementación de las estrategias y políticas públicas con miras a tratar los problemas que atañen a la seguridad, desde un seguimiento histórico al proceso de construcción estatal.

Conclusiones

Las distintas interpretaciones del concepto de seguridad en América Latina están influenciadas por el comportamiento de los Estados hegemónicos, especialmente de EE.UU, que generaron una influencia cualitativa para los países de la región.

Los cambios construidos desde el proceso de la globalización para el mundo de la seguridad hacen necesario incluir en su interpretación nuevos factores que tienen necesaria relación con la vida y la seguridad de los individuos, incluso esa seguridad puede verse amenazada por la actividad del mismo Estado.

Las acciones que puedan realizar las diferentes organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales (ONG) serán esenciales para darle un nuevo enfoque al problema de la seguridad, porque el más reciente objeto de la seguridad demanda acciones diferentes para garantizarla. Dependiendo de la especialidad de estas organizaciones, aportarán nuevas ideas para ampliar el concepto de seguridad hacia ideas que se adapten mejor a las necesidades de las poblaciones y así se persiga efectivamente la seguridad en todos los ámbitos, y no solo desde las capacidades y acciones militares.

Referencias

- Arteaga, F. & Fojón, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Ayoob, M. (1995). *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Lynne Rienner Publishers.
- Bárcena, C. (2001). La evolución del sistema de seguridad colectiva de la ONU. *Revista mexicana de política exterior*, (65) 65-81. <https://n9.cl/qybg0>
- Booth, K. (Ed.). (2005). *Critical security studies and world politics*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press.
- Buzan, B. (1987). *An introduction to strategic studies: military technology and international relations*. Springer.
- Buzan, B. (1992). Third world regional security in structural and historical perspective. En B.L. Job (Ed.), *The insecurity dilemma: National security of third world states* (pp. 167-189). L. Rienner Publishers.
- Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B. (1981). Naval power, the law of the sea, and the Indian Ocean as a Zone of Peace. *Marine Policy*, 5(3), 194-204.
- Buzan, B. (2008). *People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. ECPR press.
- Cepik, M. (2001). Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas. *Security and Defense Studies Review*, 1(1), 1-19. <https://n9.cl/yg70j>
- Cisco Marcano, C., & Chacón Maldonado, O. (2004). Barry Buzan y los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 25, 125-146.
- Dalby, S. (1997). Contesting an essential concept: Reading the dilemmas in contemporary security discourse. En K. Krause & M. Williams (Eds.) *Critical security studies: Concepts and cases* (pp. 3-31). Routledge.
- Deibel, T. L., & Gaddis, J.L. (1992). *La contención. Concepto y política*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Diskaya, A. (2013). *Towards a Critical Securitization Theory: The Copenhagen and Aberystwyth Schools of Security Studies*. <https://n9.cl/lbceu>
- Eroukmanoff, C. (2017). Securitisation theory. En: S. McGlinchey; R. Walters, & C. Scheinpflug (Eds.), *International Relations Theory* (pp. 104-109). E-International Relations. <https://n9.cl/dzgj9>

- Fojón, E. (2019). *Desarrollos tecnológicos militares frente a nuevos conceptos operativos*. Real Instituto ElCano. <https://n9.cl/9n6nd>
- Hobson, J. M. (2007). Is critical theory always for the white West and for Western imperialism? Beyond Westphalian towards a post-racist critical IR. *Review of International Studies*, 33(S1), 91-116.
- Huysmans, J. (1998). Security! What do you mean? From concept to thick signifier. *European journal of international relations*, 4(2), 226-255.
- Itoh, M. (1992). Japan in a new world order. En R. Miliband, & L. Panitch (Eds.), *New World Order? Socialist Register 1992* (pp. 197-211). The Merlin Press.
- Kagan, R. (2008). The September 12 Paradigm-America, the World, and George W. Bush. *Foreign Affairs*, 87, 25.
- Leal, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de estudios sociales*, (15), 74-87.
- Loeza, S. (2013). Estados Unidos y la contención del comunismo en América Latina y en México. *Foro Internacional*, 53(1), 5-56. <https://n9.cl/dx17m>
- Murdock, C. (2008). *The Department of Defense and the Nuclear Mission in the 21st Century*. <https://n9.cl/sil0o>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2005, 21 de marzo). *Informe del Secretario General: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. En Asamblea General [Asamblea]. ONU. <https://n9.cl/9gm4y>
- Palacios, J. (2011). El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras. *Espiral (Guadalajara)*, 18(52), 225-265. <https://n9.cl/4mcyz5>
- Ruiz, J. (2011). El conflicto tribal de Irlanda del Norte. En: *Política y Gestión*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. <https://n9.cl/m5e7z>
- Terradas, N. (2019). El dilema de la seguridad y su importancia para el estudio de las relaciones internacionales. *Letras Internacionales*, (88-3), 1-5. <https://n9.cl/1ryx0>
- Wæver, O., & Buzan, B. (2000). An Inter-regional Analysis: NATO's new Strategic Concept and the Theory of Security Complexes. *Bound to cooperate: Europe and the Middle East*, 55-106.
- Wæver, O. (1995). Identity, integration and security: Solving the sovereignty puzzle in EU studies. *Journal of international affairs*, 389-431.

Capítulo 2

Políticas públicas de seguridad en América Latina: un análisis desde la multidisciplinariedad*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045.02>

Robert Barreto González

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: La formulación de políticas públicas hace parte del ejercicio retórico de la política. Para seguridad y defensa, su análisis requiere un enfoque interpretativo e interdisciplinar. El presente documento hace uso de la interdisciplinariedad y la hermenéutica con miras a analizar la formulación de las políticas públicas de seguridad y defensa en América Latina, a fin de evaluar su característica retórica como ejercicio práctico de la política, lo que construye elementos de percepción sobre la realidad social, de suerte que los hechos que se distinguen como amenazas en la política pública de seguridad y defensa adquieren un importante nivel en la construcción de la realidad social nacional desde la práctica discursiva. De esta manera, se condensan las acciones pertinentes que garanticen un estadio de seguridad en la sociedad latinoamericana.

Palabras clave: América Latina; defensa; multidisciplinariedad; política pública; seguridad.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "Políticas Públicas de Seguridad en América Latina durante el siglo XXI", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Robert Barreto González

Magíster en Historia, Universidad Nacional de Colombia; profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Investigador del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad, Escuela Superior de Guerra, Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9988-8796>. Contacto: robert.barreto@esdeg.edu.co

Citación APA: Barreto González, R. (2022). Políticas públicas de seguridad en América Latina: un análisis desde la multidisciplinariedad. En A. Cerón R. (Ed.), *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 37-52). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602045.02>

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XXI

ISBN impreso: 978-628-7602-03-8

ISBN digital: 978-628-7602-04-5

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

El acercamiento que han tenido las diferentes ciencias humanas en los últimos años, visto desde la aproximación del giro lingüístico a las particularidades de las disciplinas del estudio de lo humano, ha permitido que la interpretación desde la percepción se considere válida en aras de establecer un argumento epistemológico para el entendimiento de la realidad.

Esta interpretación desde la percepción es el entendimiento según la hermenéutica gadameriana, incluyendo la apropiación del prejuicio como factor diferenciador y la relación contextual como el elemento unificador para la intersubjetividad. Por lo tanto, es el método al que se recurre para analizar la política pública de seguridad en América Latina, no solo porque la política pública constituye un acto del ejercicio de la política, sino porque al ser discursiva (Roth, 2008) con la interpretación se busca analizar las categorías desde el prejuicio y las relaciones contextuales para brindar una síntesis analítica que unifique conceptos, teoría, categoría y, cuando sea necesario, los casos particulares.

Ahora bien, en la retórica de la política pública de seguridad se pretende encontrar cuál es la percepción de la realidad desde la visión estatal, su importancia, precisamente en que al ser una visión estatal se conforma como una visión común en la sociedad, generando elementos que representan la realidad social. De esta manera, el presente documento permite que haya una interacción entre el acto discursivo, la percepción de la realidad en el ámbito de la seguridad y la construcción de los elementos intersubjetivos de esa realidad.

Por otro lado, el acercamiento interdisciplinario de las ciencias humanas ha permitido que la aplicación de los métodos para la investigación pueda aprovechar una interacción práctica, es decir, hacer uso de la interdisciplinariedad

y no precisamente desde la rigurosidad metodológica positivista que asfixia el proceso natural investigativo, sino desde los recursos prejuiciosos que pueden aprovecharse de los elementos históricos, sociológicos y políticos, todo esto enmarcado una vez más en el ámbito interpretativo.

En un sentido más pragmático, lo que se pretende es analizar elementos relacionados con la política de seguridad y defensa de algunos países latinoamericanos, teniendo en cuenta algunos antecedentes que puedan explicar la relación con el contexto; también se recurre a analistas expertos sobre la temática, esto obedeciendo a la lógica del texto desde el diálogo, con lo que se ofrece uno abierto desde la interpretación de fuentes, que culmina con una síntesis analítica.

Las relaciones contextuales en torno a la seguridad en el siglo XXI

La globalización es una parte innegable de la realidad contemporánea. El siglo XXI es el siglo de la universalización, pero no en el sentido positivista o racionalista, sino en el ámbito de la realidad humana. Los avances tecnológicos unifican de cualquier forma el sistema social global; el capitalismo como sistema económico vigente ha creado formas culturales que rompen las barreras de los nacionalismos o las mismas fronteras estatales, y el Estado en sí mismo es cada vez más difuso, pero no deja de ser el principal agente del sistema internacional.

El poder del Estado se sigue manteniendo en la posibilidad de ofrecer un estadio de seguridad a su población, en la capacidad de impartir justicia y recaudar impuestos, es decir, sigue siendo el ente que regula a la sociedad. No obstante, el Estado sigue siendo difuso, ambiguo, y no solo porque hace parte de la sociedad sin dejar de ser un producto de la misma sociedad, sino porque también debe ser lo suficientemente dinámico para acarrear con las necesidades contemporáneas.

Este punto es precisamente el que pretende estudiarse en este documento: ¿es el dinamismo de la sociedad superior al dinamismo estatal? El estudio de la política pública acercará este documento a alguna postura, no sin antes revisar ciertas características de la realidad contemporánea que permitan contrastar el acto discursivo de una política pública en seguridad y algunos fenómenos que afectan la percepción de seguridad a nivel regional.

En el intento de demarcar la realidad contemporánea latinoamericana, se encuentran elementos comunes entre los países que parecen constituirse en

categorías constantes de análisis: la pobreza, por ejemplo, sigue siendo una de las mayores problemáticas de la región, y junto con esta, se encuentran problemas como la desigualdad, el hambre, la falta de oportunidades tanto educativas como laborales, la calidad de un sistema de salud, entre otras tantas.

Una problemática de esta índole es capaz de desestabilizar un proceso social, especialmente cuando es aprovechada por actores criminales que se lucran de un mercado ilegal. El eco y la fuerza de los cárteles de droga latinoamericanos no solo se respalda en el uso de la violencia para lograr sus actividades criminales, sino en cierta acogida que se crea culturalmente como una especie de culto entre una sociedad que siente un reto frente al orden público. Es entonces cuando el Estado, al evitar que el actuar criminal de las organizaciones delincuenciales afecten a la sociedad, se convierte en el enemigo de aquellos que decidieron abstraerse del marco común y legal de la sociedad.

Un agente criminal de orden transnacional también hace parte de las nuevas dinámicas sociales, aprovecha las ventajas que ofrece un sistema de globalización con todas sus herramientas, y, por más que la legalidad y el Estado en sí mismo busquen el control para generar un estadio de seguridad, la realidad está desbocada. Como dice Anthony Giddens: "algunas de las tendencias que se suponía harían la vida más segura y predecible para nosotros, incluido el progreso de la ciencia y la tecnología, tienen a menudo el efecto contrario" (Giddens, 2000, p. 14).

La observación de Giddens proviene de dos elementos que se relacionan; por un lado, los efectos "negativos" de la globalización, y, por el otro, la idea preconcebida de un mundo mejor según el paso del tiempo. Lo que quiere decir el sociólogo inglés es que ni los avances en la ciencia y la tecnología han permitido un "control" sobre las experiencias de la humanidad, es más, los "efectos secundarios" pueden llegar a ser catastróficos para la raza humana, por ejemplo, el calentamiento global como consecuencia de la industrialización a gran escala.

Lo mismo ocurre con el comportamiento social en un mundo globalizado. Es decir, la apertura de fronteras y la interacción social que se vive hoy en día pueden llegar a tener consecuencias nefastas; por un lado, las acciones criminales escalan a tal medida que un mismo grupo delincencial puede llegar a afectar a varios países a la vez (como los cárteles de la droga colombianos y mexicanos) e incluso unificar fuerzas de diferentes hemisferios que observan una amenaza común (como las actuaciones del autodenominado Estado Islámico en Medio Oriente).

Por otro lado, las amenazas no solo provienen de actos criminales, sino que se conceptualiza como amenaza todo aquello que atente o intente atentar en contra de la integridad del ser humano; en este sentido, los desastres naturales y sus consecuencias también ingresan en la lista de afectaciones para el ser humano. Las características del siglo XXI son todo un desafío para la supervivencia del hombre. Pero también es necesario enmarcar que la interacción del hombre con su contexto es una interacción del lenguaje, la comprensión de su realidad se consolida por medio del entendimiento de fenómenos u objetos particulares y es precisamente en ese proceso de entendimiento que se crea una interacción del lenguaje. Se conceptualiza la vida, pero esta conceptualización se da mediante lo que Gadamer denomina *prejuicios*, y no en el sentido negativo de la Ilustración. Un prejuicio no es un juicio negativo sobre algo, un prejuicio es la antelación, la precomprensión que ofrece la tradición histórica o la autoridad social.

La importancia de esto para el tema en cuestión es que lo que se considere como una amenaza o no dependerá del conocimiento que se tenga de esto o aquello, y cuando no se conozca “nada” de la particularidad, entrarán a jugar las lógicas de asociación conceptual que se crean en nuestra realidad.

Posteriormente, y luego de construir ese marco de amenazas que se forma mediante la conceptualización interactiva en el lenguaje, se crean lineamientos que permiten combatir lo que se haya definido como amenaza, y cuando proviene de un sistema social como el Estado, a este acto discursivo se le puede llamar *política pública*.

La definición de política pública puede llegar a ser tan compleja que no hay una uniformidad conceptual ni en la academia ni en los Estados. Pero es claro que la definición debe considerar los dos conceptos del término y, por supuesto, la interacción entre ellos. Según Torres-Melo y Santander (2013), no solo deben considerarse las acciones del Estado, sino también la interacción con la sociedad:

La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el Gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. Lo anterior recalca dos elementos fundamentales del concepto: lo político y lo público. (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 56)

Desde este enfoque, dentro del proceso de construcción de política pública pueden identificarse las visiones e interpretaciones que una sociedad tiene sobre su realidad y la forma como se proyecta hacia el futuro. Dentro del ámbito

concreto de la seguridad, por lo tanto, es posible comprender ideas y valores que una sociedad plantea en torno a los dilemas de seguridad.

La seguridad como concepto en la época contemporánea es bastante volátil; las situaciones que enfrenta la sociedad hoy en día no tienen ningún precedente histórico, dada la celeridad de la vida cotidiana, lo cual permite que al mismo tiempo exista una amplia gama de interpretaciones. La intención de este documento es ofrecer una visión del concepto de seguridad desde el punto de vista de la geoeconomía, una oportunidad para intentar entender precisamente la celeridad de las relaciones internacionales bajo el entendimiento de las relaciones estratégicas y económicas de los Estados latinoamericanos, sus principales preocupaciones en el contexto internacional contemporáneo y los desafíos que implica la conceptualización desde las lógicas estatales de un término multifacético como la seguridad. Se hace uso también del constructivismo como parte del marco interpretativo, puesto que se puede entender, contemporáneamente, que la seguridad hace parte de los principales intereses del Estado, pero es la sociedad la que influye y determina la direccionalidad conceptual que se le dé, por lo tanto, el marco intersubjetivo de la apreciación de la realidad que ofrece el constructivismo es bastante útil en la percepción generalizada del concepto de seguridad y su impacto en la misión de enfrentar amenazas comunes.

Ahora bien, la relación entre Estado y seguridad es simplemente inmanente, es parte de su existencia, no se puede desligar. No obstante, la seguridad como concepto y necesidad puede sobrevivir sin la existencia de la estatalidad como eje social, pero nunca en sentido contrario. La seguridad es una prioridad del Estado y, como se verá más adelante, es capaz de mutar para adecuarse a las exigencias del cambio.

De esta manera, los cambios sociales a lo largo de la historia dan cuenta de las múltiples realidades que viven los seres humanos, pero como se demostró, la condición humana permanece y, por consiguiente, el sentimiento de angustia también, que se manifiesta frente a diferentes amenazas provocadas por los miedos despertados en situaciones particulares.

Las amenazas que logran avivar los miedos contemporáneos están enmarcadas en la concepción de realidad dialógica que se presentó en la introducción, es decir, mediante la interacción del lenguaje, algo que se evidencia en los documentos oficiales de los Estados cuando buscan amalgamar un concepto de seguridad que logre combatir la mayoría de las amenazas que atentan en contra del *statu quo*.

En ese círculo hermenéutico de aprendizaje se integran la tradición vivida y la autoridad (Estrada, 2014) para iniciar un diálogo en la conceptualización de la seguridad; no obstante, también se ha evidenciado que existen marcos comunes conceptuales que logran encadenar la realidad latinoamericana, tales como el concepto de seguridad multidimensional o la seguridad humana.

Política pública, seguridad, víctimas y territorios

Para la lógica de un analista de políticas públicas, la investigación debería iniciarse en las fuentes oficiales de la nación estudiada; por lo tanto, en este punto, se observarán las investigaciones con mayor impacto hechas desde algunas entidades dirigidas a la reparación territorial de las víctimas del conflicto armado. Para comenzar, hay que tener en cuenta que la mayoría de estos documentos logran vincular toda la ley de atención, asistencia y reparación, por lo que ha sido complejo seleccionar las fuentes presentadas a continuación.

En primer lugar, es importante referirse a los informes anuales de gestión de la Unidad de Restitución de Víctimas (2012-2017), ya que como fuente, ofrece información primaria para las investigaciones; estos informes proporcionan las cifras a nivel nacional sobre el proceso completo de la restitución de tierras, es decir, es la base estadística para iniciar una investigación en políticas públicas sobre restitución de tierras y se han hecho anualmente desde 2012 como índice evaluador de la Ley 1448 de 2011.

Por otro lado, no puede negarse el importante aporte del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH); aunque las críticas lo tilden de sesgado, lo relevante del asunto es su contribución general al proceso de construcción de memoria histórica en Colombia. En cuanto al tema que nos concierne, hemos podido identificar al menos doce documentos donde de alguna u otra manera se da cuenta del proceso de restitución de tierras. Vale aclarar que los documentos completos llevan un registro histórico del conflicto y su relación con la tierra, territorio y territorialidad, todo en el marco del conflicto armado; los informes seleccionados han sido publicados desde 2014 hasta 2017, y es interesante observar cómo varios de ellos ofrecen un análisis detallado de casos particulares, como son los de Tibú, Catatumbo (2015), Putumayo (2015), El Castillo, Meta (2015), Cesar (2016) y Caquetá (2017); además, se encuentran informes que corresponden a estudios

históricos que relacionan el desplazamiento forzado y la posterior reparación con la restitución de tierras; uno de los casos que más llama la atención es el informe de 2014 sobre la situación de los desplazados que huyeron a Venezuela y a quienes, por razones legales, se les ha complicado el acceso a su derecho de restitución dada la condición de migración internacional.

Entre los informes del CNMH, también ha podido hallarse una fuerte crítica a los mecanismos de restitución de tierras, pues en los casos particulares mencionados se ha demostrado la dificultad de las víctimas para acceder a su derecho, tesis que se refuerza en el informe *Hacia el fin del conflicto* (2017), donde se aclara el porqué de las dificultades y se centra principalmente en la identificación de las víctimas, la adquisición de los territorios y la oferta de los mismos. Sin embargo, el informe que más complementa la temática tratada es *Una nación desplazada* (2015), pues en él puede encontrarse una síntesis completa del proceso que ha sufrido una víctima del conflicto armado, su desplazamiento forzado, la vivencia y características de ese momento y la complejidad de la restitución, no solo de tierras sino de todos sus derechos.

En resumidas cuentas, los informes del CNMH contribuyen desde el eje histórico hasta la actualidad en un proceso que no ha sido sencillo y, aparentemente, tampoco muy exitoso desde la propuesta de las políticas públicas del Estado colombiano. Adicionalmente, hay que tener en cuenta los informes de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras, de la Contraloría General de la Nación (CGN), de los cuales, solo se han encontrado de manera virtual el primero y el segundo correspondientes a 2012 y 2013; en los mencionados informes, la CGN, mediante metodologías como entrevistas y por supuesto el debido seguimiento, nos presenta la situación de las víctimas y el proceso que deben seguir para acceder al derecho de la restitución de tierras; también se muestra el presupuesto para la reparación en general de las víctimas, las principales debilidades del proceso y la coordinación que debe haber entre instituciones públicas para que el cumplimiento de la ley sea exitoso. En general, ha podido evaluarse mediante los documentos presentados, que las organizaciones públicas han generado una preocupación por la reparación territorial de las víctimas, aunque, como se menciona en varios de los informes, el proceso ha sido precario, en muchos casos porque el territorio reclamado se somete a una disputa por parte de un propietario aparentemente legal y la víctima también en muchos casos queda rezagada del proceso, pues al parecer los mecanismos no han sido del todo efectivos.

Documentos e investigaciones académicas

Según el rastreo bibliográfico, existe una multiplicidad de variables usadas para el análisis de las políticas públicas en relación a la restitución de tierras, lo que ha complejizado la búsqueda de información dada la cantidad de publicaciones. Por un lado, se ha podido percibir que la problemática del territorio rural colombiano siempre lleva a los autores a un rastreo histórico, en algunos casos hasta el siglo XIX, por lo que es importante observar la historia no solo como método investigativo, sino como elemento esencial explicativo de las diferentes problemáticas presentadas a la hora de analizar la política pública de restitución de tierras; sin lugar a duda, el problema del campo no es una cuestión que se pueda solucionar únicamente con el proceso de paz, sino, como lo mencionan los siguientes autores, la problemática es mucho más profunda y compleja de lo que parece.

Para comenzar, *Guerreros y campesinos* (Reyes, 2016) se centra en el análisis histórico del despojo de tierras en el marco del conflicto armado colombiano. Sin embargo, en el capítulo seis, el autor logra sintetizar las problemáticas alrededor de la restitución de tierras en el escenario de posconflicto, aludiendo a un problema que no se soluciona, según él, solo con la restitución de tierras, pues este mismo proceso, seguirá siendo una problemática, mientras que no haya una solución definitiva al problema de la tierra en Colombia. Sin lugar a duda, es uno de los documentos más centrados del tema, ya que retoma un proceso histórico para explicar los inconvenientes actuales para la restitución de tierras. El mismo autor también publicó *La reforma rural para la paz* (Reyes, 2016), donde expone que la negociación con las FARC fue una reforma rural integral como asunto orgánico de política pública, es decir, que el problema del territorio rural en Colombia es el origen de la violencia; por lo tanto, las investigaciones para el proceso de reparación de víctimas deben comenzar con los conflictos territoriales para culminar en un ordenamiento y una gestión eficaz del territorio.

En la misma línea de Reyes, encontramos la propuesta de Machado (2017), una de las más interesantes obras consultadas, aunque alude a la problemática de la tierra en Colombia desde un periodo histórico extenso (desde el siglo XIX); su análisis sobre la institucionalidad de una reforma eficiente para el problema de la tierra logra abarcar una serie de variables como la legalidad del proceso, el problema del campesino sin tierras, la ausencia de desarrollo del campo y la falta de interés del Estado nacional sobre el sector rural. La tesis del autor logra

convencer sobre el problema real de la tierra en Colombia y cómo lo público siempre ha estado lejos del campo, constituyendo estas variables como eje de la problemática territorial en Colombia.

Un par de años antes ya había publicaciones que intentaban advertir sobre este tipo de problemáticas en relación con la restitución de tierras. Uno de los estudios más serios que se consideran como advertencia frente a las diferentes problemáticas de la política pública de la restitución de tierras y el desarrollo del campo colombiano es la propuesta de Restrepo y Bernal (2014), quienes evalúan la situación rural y las pocas garantías que existían para un óptimo desarrollo de la restitución de tierras, concentrando la mirada en el Gobierno Santos y preparando prospectivamente los diferentes escenarios que puede ofrecer el posconflicto.

Otra de las líneas que se ha podido rastrear en esta temática son las publicaciones que relacionan los ámbitos netamente jurídicos. Así, el trabajo de Bautista (2014) es un análisis desde lo jurídico sobre la Ley 1448 de 2011, aunque la propuesta de la autora ha sido demostrar cómo la ley no es suficiente como herramienta de reparación para las víctimas, pues si bien es cierto que esta se concentra en la restitución de tierras, existe una serie de impedimentos que no se tuvieron en cuenta cuando se redactó dicha ley. Aspectos como los grandes terratenientes que no están dispuestos a ceder su territorio para la reparación de las víctimas o la poca inclusión que hubo cuando se construyó la ley se convierten en una verdadera piedra en el zapato del proceso de restitución de tierras. También puede encontrarse el libro de Quinche (2017), donde hay una pretensión analítica desde lo jurídico, tratando de enmarcar en conceptos del derecho toda la plataforma de la política pública de la restitución de tierras, y se logra definir, una vez más desde el aspecto histórico, un marco conceptual que puede ser útil a la hora de la interpretación de lo legal.

Una de las características evidenciadas es que la mayoría de publicaciones sobre la temática ha sido presentada mediante artículos académicos y científicos, dejando atrás el medio impreso como los libros. Esta particularidad contemporánea dificulta la selección de la información, debido a la gran cantidad de direccionamientos que se le ha dado a la investigación. Sin embargo, puede considerarse también una ventaja para los investigadores. De acuerdo con lo anterior, presentaremos como muestra algunos de los artículos que demuestren los diferentes enfoques dados al tema.

En primer lugar, los análisis de las políticas públicas de restitución de tierras usualmente van de la mano con análisis complejos de todo el proceso de

reparación de víctimas y en muchos casos, se especifican casos regionales o municipales lo que da paso a que los investigadores hagan una relación de la transformación de una política pública nacional y su aplicación a nivel local. Es el caso del artículo de Murcia y Tamayo (2016), quienes, mediante la síntesis de relaciones interorganizacionales, logran analizar el proceso complejo en materia de víctimas en Medellín, todo alrededor del análisis de redes de política pública, y aunque el artículo mantiene un fuerte componente teórico, su principal aporte a la discusión es el análisis del entramado de redes tanto de organizaciones públicas como de asociaciones de víctimas, todo en el marco de la política pública para los desplazados. Una de las debilidades halladas por estos autores tiene que ver precisamente con la múltiple variedad de redes que se crean alrededor de una política pública, lo que permite que las organizaciones e instituciones no ejerzan claramente su rol en el proceso.

Otro de los artículos que propone una discusión interesante con un enfoque diferente es el de Gabriel Ruiz (2014), pues propone entender el rol del lenguaje en la comprensión del entorno de la violencia, la víctima y sus consecuencias. Para Ruiz, está claro que la reparación material, en tierras o en dinero, no es suficiente para resarcir a las víctimas, pues las situaciones desde el punto de vista psicosocial son mucho más complejas de lo que plantea la ley. Por lo tanto, su planteamiento deja muchas más preguntas que respuestas sobre el proceso de reparación de víctimas; cuestiones planteadas como la injusticia en las medidas de reparación se convierten en un eje principal e incluso primario para poder dar paso al proceso de reparación de víctimas, especialmente si lo que se pretende es acabar con el conflicto.

Otro de los ejes temáticos encontrados es el análisis histórico que relaciona el problema de la concentración de la propiedad, la propiedad del territorio rural, el conflicto armado y, por supuesto, las víctimas. Uno de los mejores ejemplos de este eje temático en los artículos que se rastrearon es el de Nubia Ruiz (2011). Su trabajo, aunque se concentra en las migraciones forzadas, es decir el desplazamiento, logra aportar una síntesis histórica y teórica del concepto. Centrándose en el caso colombiano, la profesora Ruiz logra estructurar una relación de la problemática entre demografía, territorio y violencia, dejando en claro que la propiedad de la tierra rural es la principal consecuencia del desplazamiento. Este tipo de investigaciones ha sido pertinente para el presente estado del arte, ya que nos permiten conocer los orígenes de las tensiones alrededor del territorio rural en Colombia, las dificultades de la territorialidad y,

por supuesto, los cambios demográficos, tan relevantes a la hora de estudiar las problemáticas territoriales del país.

En lo jurídico, se encontraron múltiples análisis que conciernen a la Ley 1448 de 2011, de Restitución. Este tipo de trabajos se concentra en la crítica de lo normativo y la acción legal que propone la ley en mención, como el trabajo de Thomson (2017), quien, con un seguimiento a las solicitudes de restitución de tierras, ha podido dar cuenta de la ineficiencia del proceso, en el que la víctima parece ser victimizada nuevamente, esta vez por la falta de acompañamiento del proceso de restitución de derechos. Thomson se refiere a esto como un posible fracaso del proceso de justicia transicional en Colombia, pues muchas de las víctimas han denunciado amenazas, incluso se mencionan al menos 72 asesinatos de solicitantes de restitución de tierras.

En el mismo marco jurídico, pudieron encontrarse trabajos como el de Rojas y Guzmán (2016), quienes ven con potencial la restitución de tierras y como un medio relevante para la acción legal. Según el aporte de los autores, la ley en mención proporciona las herramientas necesarias para lograr un encuadre entre justicia social agraria, derechos humanos y el derecho constitucional, pues para ellos la ley tiene potencialidad en la justicia correctiva y contribuye a la consecución de la justicia social.

Oswaldo Plata (2012), reciente a la publicación de la ley, propuso que la restitución de tierras fue un importante paso para dejar atrás la indignación y llegar a la reconciliación, como lo expone en el título de su trabajo. Sin embargo, para Plata, el enfoque de justicia transicional y la medida de restitución de tierras debió haberse formulado con una serie de garantías para las víctimas, con el objetivo de que no sucediera lo que Thomson expuso en 2017, de manera tal que para Plata, si bien la ley y el proceso no son perfectos, han contribuido a la reparación de las víctimas aunque no de manera eficiente.

Finalmente, también se rastrearon algunos trabajos que vinculan a la comunidad indígena con la ley de restitución de tierras, una de las problemáticas más grandes, si se tiene en cuenta el carácter cultural de comunidad de los indígenas. En este aspecto puede mencionarse el trabajo de Aponte y López (2013) quienes denuncian la poca vinculación que se hizo de los indígenas en la Ley 1448. Para los autores, la participación indígena, fue meramente normativa, pero no se tuvo en cuenta su posición a la hora de la reglamentación, por lo que concluyen que la política pública diferencial con las comunidades indígenas solo se hizo en el marco normativo, pero en el acto se queda corta, lo que ha generado una serie

de inconvenientes como la declaración de las tierras indígenas comunales, a la hora de ejecutar la ley de restitución de tierras.

Conclusiones

Dada la abundante información encontrada, el presente estado del arte ha intentado resumir por temáticas la investigación en materia de reparación territorial de las víctimas del conflicto armado. La discusión que queda de este documento es que la problemática del territorio rural, que se ha intentado solucionar por medio de la ley de restitución de tierras se plantea como mecanismo de justicia y reparación a las víctimas del conflicto armado.

Sin embargo, los estudios demuestran que son más las problemáticas encontradas que las soluciones; por lo tanto, la ley de restitución de tierras como política pública de territorio necesita un ajuste que ofrezca garantías, aunque este ajuste parece apuntar a una reforma agraria de fondo, especialmente con los títulos de propiedades rurales, ya que este es el punto central del conflicto colombiano. No sobra decir que el presente documento solo es una muestra donde se intentó acaparar la mayor cantidad posible de temáticas sobre la problemática planteada, pero las investigaciones en general parecen llegar siempre al punto central ya mencionado.

Referencias

- Aponte, J. M., & López, L. M. (2013). *El pluralismo jurídico indígena en Ley de Víctimas y restitución de tierras: retorno y consulta previa*. <https://n9.cl/fnrwn>
- Barrera, C. (2014). Políticas públicas para la seguridad-región. *Saber, ciencia y libertad*, 9(2), 157-168. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2014v9n2.2116>
- Bautista, F.J. (2014) Paz neutra: Una ilustración del concepto. *Revista de paz y conflictos*, 7, 19-52. <https://n9.cl/has3p>
- Calandón S. & Galar S. (Eds.) (2019). Actores e instituciones de la seguridad en la provincia de Buenos Aires (2010-2018) (pp. 181-198). CLACSO. doi:10.2307/j.ctvt6rmwh.9
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). *Hacia el fin del conflicto*. <https://n9.cl/m5e7z>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2015). *Una nación desplazada*. <https://n9.cl/m5e7z>
- Giddens, A. (2000) En defensa de la sociología. *Revista Colombiana de Sociología*, 5(2). <https://n9.cl/j0af8>
- Ley 1448 de 2011. Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. <https://n9.cl/m5e7z>
- Machado, A. (2017) *El problema de la tierra: conflicto y desarrollo en Colombia*. Taurus.
- Macías, A. (2013). ¿Adónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. *Opera. Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública*, (13), 155–158.
- Murcia, J., & Tamayo, J. (2016). La política pública de víctimas del desplazamiento forzado en el municipio de Medellín: una síntesis de las relaciones interorganizacionales desde el análisis de redes de política pública. *Revista Ópera* (19). <https://doi.org/10.18601/16578651.n19.10>
- Plata Pineda, O. (2012). De la Ley de Justicia y Paz a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De la indignación a la reconciliación. *El Ágora USB*, 12(1), 47-59.
- Quinche M., F. L. (2017). Una mirada crítica a las teorías predominantes de la responsabilidad social corporativa. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 25(2), 159-178.
- Restrepo, J. C., & Bernal, A. (2014). *La cuestión agraria*. Debate.
- Reyes, A. (2016). *Guerreros y campesinos*. Ariel.
- Reyes, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Penguin Random House.
- Rojas-Páez, G., & Guzmán-Rincón, A. M. (2016). ¿Más allá de la justicia correctiva?: potencialidades de la restitución de tierras en la superación de los conflictos armados. *Opinión Jurídica*, 15(29), 21-41.

- Roth, A-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos* (33), 67-91.
- Ruiz, G. (2014). Perder el lugar: Un caso de estudio del desplazamiento en Colombia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 55-74.
- Ruiz, N. Y. (2011). El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios demográficos y urbanos*, 26(1), 141-177.
- Thomson, F. (2017). Restitución de tierras en Colombia: ¿por qué las solicitudes son tan pocas? <https://n9.cl/94oe6>
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). Políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. IEMP Ediciones.
- Villalta, C. (2013). Mesa Redonda: "Experiencias regionales de intervención y activismo en la investigación en políticas de seguridad pública, violencia de estado y derechos humanos". *Cuadernos de Antropología Social*, (37), 9-13. <https://n9.cl/7l3aj>

Capítulo 3

La toma de decisiones de política exterior en el ámbito de la seguridad*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045.03>

Diego Rodríguez Samora

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: El presente capítulo se inserta en la discusión sobre el proceso de toma de decisiones en política exterior (PE) en aspectos asociados a la seguridad, con énfasis en el Estado Colombiano, examina las teorías que exploran las conexiones entre política doméstica y PE y asume como punto de llegada los trabajos de Allison (1969), Rosenau (1968) y Putnam (1988). En este propósito presenta algunos ejemplos respecto de la seguridad como la entiende un Estado en un periodo determinado. Para ello desarrolla el argumento de que las teorías que exploran las conexiones entre política doméstica y PE se han construido al margen de la disciplina de relaciones internacionales. En dicho contexto, estas han logrado desplegar esquemas analíticos que aportan a la comprensión del proceso de toma de decisiones en la caracterización del comportamiento de los Estados dentro del Sistema Internacional (SI) cuando se sienten amenazados.

Palabras clave: política exterior; relaciones internacionales; seguridad; teorías; toma de decisiones.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "Políticas Públicas de Seguridad en América Latina durante el siglo XXI", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Diego Rodríguez Samora

Doctor en Ciencia Política, Universidad de los Andes, Colombia; magíster en Ciencia Política y en Educación; especialista en Docencia Universitaria y en Investigación Criminal; administrador de Empresas y administrador Policial. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8456-5871>. Correo: ds.rodriguez15@uniandes.edu.co

Citación APA: Rodríguez Samora, D. (2022). La toma de decisiones de política exterior en el ámbito de la seguridad. En A. Cerón R. (Ed.), *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 53-78). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602045.03>

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XXI

ISBN impreso: 978-628-7602-03-8

ISBN digital: 978-628-7602-04-5

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

El presente capítulo se divide en tres secciones. La primera esboza la situación de los estudios de política exterior en la disciplina de relaciones internacionales (RR. II.); la segunda presenta las teorías que exploran las conexiones entre política doméstica y política exterior y concluye con un ejemplo que caracteriza la PE en Colombia, y la tercera plantea algunas reflexiones sobre la seguridad nacional. Metodológicamente, se hace necesario definir cómo entiende la PE, para lo cual se adopta la reflexión de Hudson (2008), quien la define como una "estrategia escogida por el Gobierno nacional para alcanzar sus metas en relación con entidades externas".

Situación de los estudios de política exterior en la disciplina de relaciones internacionales

Los estudios que dan cuenta de la toma de decisiones en PE, en general, parten de una preocupación compartida: ¿Cuáles son los factores que motivan a los Estados a actuar de una forma u otra en PE? La respuesta conciliadora bien podría abarcar los factores internos (política doméstica) y los externos (política internacional). La respuesta científica rechaza la idea de que "todo cuenta" y privilegia la de que algo en particular es lo que determina la decisión de los Estados en un sentido u otro. En la disciplina de RR. II., este supuesto decantó dos vías diferentes para explicar el comportamiento externo de los Estados. La primera explicaría la PE de los Estados a partir de las características domésticas; la segunda, a partir de características internacionales. Estos dos caminos para develar y comprender el comportamiento de los Estados han sido atravesados

por otro debate —ontológico en RR. II.— esto es el peso relativo de las *estructuras materiales versus las estructuras sociales*.

Para responder a los factores materiales, o "poder material", que influyen en la toma de decisiones de los Estados y en las relaciones entre los actores del SI, como los recursos militares y económicos —que configuran la estructura o distribución de capacidades del SI, descritos por los enfoques neorealistas y neoliberal— el constructivismo plantea otro conjunto de variables que conformarían una dimensión paralela a la dimensión material de las relaciones internacionales, correspondiente a la dimensión social compuesta por los factores ideacionales —o "poder discursivo"— que influyen en las preferencias e intereses de los Estados y, de ahí, en el comportamiento de estos en la arena internacional. (Ruggie, 1999)

Con estas aclaraciones, es posible afirmar que en los estudios en PE dentro de la disciplina de RR. II. la discusión se organiza alrededor de dos debates. El primero da cuenta de la discusión sobre el nivel de eficiencia en relación a la gestión pública (Waltz, 1970; Buzan, 1995; Onuf, 1995). El segundo debate ubica posiciones en un continuo entre la dimensión material y la dimensión discursiva: se cuestiona por el peso relativo que estas dimensiones tienen en el acción de los actores (Morgenthau, 1986; Waltz, 1988; Mearsheimer, 1994). Los realistas afirman que las capacidades materiales determinan el comportamiento de los Estados cuando se sienten amenazados. Por su parte, el posestructuralismo sostiene que el discurso es el que da forma a la acción del Estado (Campbell 1998; Messari 2001) en contra de lo que securitizan. En diferentes puntos se encuentran las aproximaciones que defienden una visión institucionalizada de las relaciones internacionales, basadas en el reconocimiento a las normas y prácticas del sistema (Keohane 1993; Bull 2005; Krasner, 1983).

Identificados los debates que estructuran y desarrollan los análisis de PE, se hace necesario ubicar los mismos dentro de la disciplina de RR. II., que comienza su desarrollo en el periodo entreguerras con el primer debate que resulta del enfrentamiento entre la escuela realista y la defensa del interés nacional como conducta natural de los estados (Carl, 1940) y la acumulación de poder intrínseca en el instinto humano (Morgenthau, 1986) y los liberales, quienes rechazan la descripción clásica de política internacional (PI) de la inevitabilidad de la guerra, considerando que sus consecuencias son inaceptables. Este periodo embrionario de la disciplina no hace distinciones entre PI y PE, asumiendo los análisis como partes de un todo, hechos a partir de un Estado racional.

El segundo debate se da entre científicos¹ y tradicionalistas²; los primeros intentan sustentar empíricamente las hipótesis, usar frecuencias estadísticas y el anticipo de conductas de los Estados (Singer, 1969); los segundos emiten afirmaciones generales y confían en el juicio bien informado para constituir sus análisis (Bull, 1966). Estas posiciones empiezan a depurar una diferenciación entre la PI y la PE (Holsti, 1970), en una lógica bipolar del sistema que empezaba a mostrar signos de integración mayor.

Durante el segundo y tercer debate de las RR. II., el análisis del comportamiento estatal se desplazó hacia el pensamiento del sistema y, de este modo, de la PE a la PI. Así, estos debates dividieron y estructuraron la disciplina a partir de análisis reduccionistas —con corte estadocéntrico— y otras posiciones cuyo enfoque está dirigido hacia lo sistémico —sobre la estructura internacional— (Waltz, 1970). En este contexto, los análisis de PE quedarían desacreditados como reduccionistas y poco científicos. El *core* de RR. II. giró en torno de comprender la acción estatal de forma sistémica priorizando cómo el SI afectaba el comportamiento estatal. En este sentido, las características del SI se asumieron desde la variable de los recursos, que se relaciona con la distribución de poder de los Estados, y la estructura institucional, entendida como la distribución de reglas formales e informales; estas variables permitirían entender el comportamiento de los Estados.

Durante el cuarto debate, el análisis de discurso y las perspectivas de género adquieren preponderancia; en este escenario, los análisis de PE se dividen en dos corrientes según Kaarbo (2003, p. 163); la primera hace énfasis en el liderazgo y la segunda en las instituciones. Las diferencias centrales, sin embargo, en PE giran en torno a si la PI puede ser concebida como la suma de comportamientos sociales individuales de las unidades con objetivos diferenciados (Attiná, 2001). En oposición, están quienes asumen que la estructura internacional condiciona los comportamientos de las unidades (Waltz, 1970). En cada debate y posición enfrentada —y cada teoría holística— pueden verse diferentes formas de analizar la PE, aunque se hace necesario precisar que la PE se hizo en las márgenes de los debates y en ocasiones se extrae de forma implícita de las discusiones.

¹ Entre los años 1950 y 1960, se consolida la visión científica en el mundo, imponiéndose el método científico y el conductismo. Esta tendencia en las ciencias se traslada a las relaciones internacionales, propendiendo por que los científicos eviten nociones generales.

² La complejidad de las relaciones internacionales no permite hacer análisis en variables aisladas; por lo tanto, el contexto es la prioridad, más aún en uno de Guerra Fría y dos polaridades que se enfrentan.

Solo a partir de la tendencia por las teorías sistémicas en RR. II. es posible entender el lugar (marginal) ocupado por el interés de estudiar los factores domésticos como efecto en el comportamiento de los Estados. Por lo tanto, se hace necesario enfatizar que el desarrollo y estudio de las RR. II. dado en sus debates, ha marginalizado los análisis de PE como centro de discusión, aunque los análisis de PE han logrado desarrollarse y sobrevivir a algunas teorías que exploraremos a continuación.

Teorías de política exterior y teorías que la vinculan con política doméstica

Las teorías de PI buscan explicar patrones recurrentes de las unidades —pese a las variaciones entre estas— dentro del SI. Por lo tanto, una teoría de PI no abarca, dentro de sus posibilidades de análisis, comprender la dimensión subjetiva, del individuo. Una teoría de PE, en contraste, da cuenta de las preferencias individuales y de su variación entre Estados y sus relaciones exteriores (Zakaria, 2000). Kenneth Waltz (1988)³, realizó esta distinción al decir que el realismo clásico era una teoría de PE y el realismo estructural una teoría de PI, como ya se ha indicado.

A partir de esta distinción, pueden ubicarse dos líneas investigativas que dan respuesta a la pregunta central de este documento: (¿Cuáles son los factores que motivan a los Estados a actuar de una forma u otra en PE?). En la primera línea, bajo una perspectiva sistémica, pueden identificarse cuatro enfoques centrales para responder la pregunta. El primer enfoque *realista* concreta su observación en la forma cómo se concreta el SI y la relación que se plantea entre el poder y las capacidades materiales dentro del mismo sistema. El enfoque *cognitivista*, por su parte, prefiere observar las creencias, percepciones y formas de ver el mundo por parte de los actores. El enfoque *liberal* “propone construir una teoría de la acción estatal a partir de las preferencias” (Moravcsik, 1997). Finalmente, el cuarto enfoque agrupa a *constructivistas* y *posestructuralistas*, “su idea central consiste en indagar sobre la construcción de las identidades como forma de comprender la acción externa de los estados” (Went, 2005, p.14). Esta línea no

³ “La Realpolitik señala los métodos por los cuales se conduce la política exterior y suministra un fundamento. Las limitaciones estructurales explican por qué los métodos se usan repetidamente a pesar de las diferencias entre los Estados y las personas que los utilizan” (Waltz, 1988, p.172).

se explorará en este documento, pues la intención del mismo gira en torno a la pregunta ¿cuáles son las teorías que exploran las conexiones entre política doméstica y PE?, interrogante que nos remite a la siguiente línea.

La segunda línea, bajo una perspectiva “reduccionista”, pese a no desconocer los efectos del SI en la acción de los Estados, prioriza las conexiones entre la política doméstica y la PE. Los trabajos que se desarrollan en esta línea y que intentan dar respuesta a la pregunta central, se ubican a partir de finales de los años 1950 y comienzos de los 1960 en un contexto de Guerra Fría y bipolaridad en el SI. Intentan explicar el comportamiento estatal más allá de la línea hegemónica en el momento que apuntala sobre el SI y las capacidades de los Estados. En este sentido, Hill (1974) reconoce y sugiere la existencia de múltiples actores en los Análisis de la Política Exterior (APE). Por lo tanto, los Estados al ser abstractos y reconocerse la existencia de múltiples actores, permiten direccionar los estudios de APE en el proceso de toma de decisiones (Hudson, 2005), que empezaron una evolución propia como subdisciplina de las RR. II.

Al respecto, la evolución teórica de APE puede clasificarse en etapas que distinguen premisas, intereses y análisis. Hudson (2005) diferencia tres: la fundacional, la clásica y la contemporánea. De forma similar y según el enfoque metodológico, se pueden dividir los APE en tres categorías de análisis (Hudson, 2005): el comparativo⁴, la toma de decisiones⁵ y el contexto⁶. En la primera etapa sobre la década de los años 1960 sobresalen el estudio de Rosenau (1970), centrado en la búsqueda de generalizaciones para hacer comparaciones, así como los estudios técnicos de Snyder et al. (1954) y Frankel (1963) más prácticos, centrados en el comportamiento organizacional y que inician los análisis de toma de decisiones.

La etapa clásica y, sobre los hombros de Rosenau, se consolida la tendencia comparativa en cabeza de Neck et al. (1995), McGowan y Shapiro (1973) y Rummel (1972) que trataron de tabular actos y comportamientos del Estado para hacer inferencias cuantitativas. En esta etapa, el análisis de toma de decisiones, consolida el trabajo de Allison (1971) y de forma accesoria el de Janis (1972) incorporando elementos de la psicología social (como *groupthink*). Esta etapa clásica da inicio a los estudios de contexto en APE, donde sobresalen los

⁴ Busca generalizaciones para hacer comparaciones entre casos.

⁵ Busca describir la configuración de la decisión y los factores que intervienen en esta.

⁶ Enfatiza en los factores culturales, históricos, ideológicos, económicos, demográficos, psicológicos del estadista que influyen en la gestión de la PE.

análisis de Hermann (1980) y Jervis (1978), "actores principales", Holsti (1970) y Putnam (1988) "características sociales y nacionales".

Finalmente, la etapa contemporánea se inicia con la caída del muro de Berlín y la finalización de la Guerra Fría. Esta etapa es llamada la *segunda generación* (Neack et al., 1995), por considerar que existen avances en los APE ante la aparición de nuevos actores y agendas en el SI. Lo anterior genera una explosión de APE de acuerdo a las vertientes teóricas que se visibilizan, entre los académicos más sobresalientes en esta etapa están: Macridis (1968), Kaarbo, et al. (2002) y Neack (2003) con análisis estructurados con una misma base metodológica que tratan de hallar patrones para comparaciones. La toma de decisiones en esta etapa fue enfatizada por Hollis (1990) a partir de interpretaciones *top-down* y *bottom-up* de la relación de normas sociales y elementos individuales que convergen en la política colectiva. Finalmente, los estudios de contexto abarcaron múltiples temas en tal dimensión (medios de comunicación, influencia de gobierno y coaliciones etc.); aquí solo se mencionan los trabajos centrados en los cambios producidos por el nivel global y sus aparentes efectos en la PE de los Estados. Esta línea de investigación resaltó los trabajos de Hermann (1990) "sobre los cambios de programas, objetivos y orientación internacional", Hagan y Rosati (1994) "sobre el cambio de estructuras globales y posicionamientos, realineamientos políticos domésticos y el proceso de *policymaking*". Pese a ser evidente, una generación importante de trabajos giran en torno a objetivos y metodologías diferentes de investigación, entre ellos, se resaltan los de Allison (1969), Rosenau (1968) y Putnam (1988), que se presentan a continuación.

Fases y variables de la política exterior, un marco analítico desde Rosenau

James Rosenau es situado por la literatura como el teórico clásico del Análisis de la Política Exterior (APE). Rosenau (1968) aboga por la posición en que la PE se asume como un campo de estudio, como un objeto de conocimiento, *The foreign policy as an issue-area*⁷. Para Rosenau (1994), la división entre PI y PE no puede ser artificial y, por lo tanto, propone un esquema analítico mixto entre la dimensión interna e internacional, al cual se refiere como una preteoría cuando aborda el APE.

⁷ Enfatiza en los factores culturales, históricos, ideológicos, económicos, demográficos, psicológicos del estatista que influyen en la gestión de la PE.

A manera de ejemplo, el modelo analítico de Rosenau de *fases y variables* puede ser útil para analizar el cambio de la PEC en materia de derechos humanos (DD. HH.) dado en Colombia, durante el gobierno de Avaro Uribe Vélez entre 2002-2010. En este sentido, tomamos como punto de partida que para la ONU, los DD. HH. son inherentes a todos los seres humanos, son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. Para Sikkink et al. (2011), su tutela y garantía corresponden al Estado, al igual que la responsabilidad de las actuaciones de sus fuerzas de seguridad en esta materia. Esto implica un vínculo en la promoción y defensa de los DD. HH. por parte del Estado y una PE definida que permita su vinculación al *régimen internacional* al respecto.

A pesar de los supuestos anteriores, para Borda (2011), la política exterior colombiana (PEC) frente a los DD. HH. muestra ambigüedad y una doble cara; para la autora, el Estado colombiano es un "ratificador estratégico" de tratados internacionales en DD. HH., acción realizada para evitar críticas. Borda afirma que Colombia no valora el contenido de estas normas ni prevé su cumplimiento en el corto plazo. Borda (2011, p.148) se refiere al cambio que Uribe género en PE en materia de DD. HH. (entre otros) y que pasó de mantener una relación y diálogo estatal de bajo perfil y privado con los organismos internacionales que promueven los DD. HH. a una relación conflictiva a través de los micrófonos y una diplomacia agresiva en su interacción. El cambio se puede analizar así:

Fase inicial

La variable internacional para este caso empieza con la ONU y las ONG que cuestionan a Álvaro Uribe (*El Tiempo*, 2002a) por la permisibilidad con paramilitares y las estrategias estatales de formar redes de informantes y cooperantes (*El Tiempo*, 2002b). Estas críticas están articuladas con diferentes *protestas sociales de carácter interno* que no encuentran oídos en el Estado a sus voces y acciones para denunciar las violaciones en DD. HH. incrementadas para la época. Estas presiones o estímulos tanto internos como externos generan una *reacción* (*El Tiempo*, 2003) en la Administración Uribe contra el consejero especial en DD. HH. para la ONU por sus apreciaciones sobre las FARC-EP. Este cambio de actitud estatal se acentuaría en los años siguientes. Según Rosenau, los estímulos sistémicos (en este caso de instituciones internacionales y el régimen de DD. HH.) y sociales (protestas y denuncias) pueden explicar un cambio en la PEC en un campo específico.

Fase interviniente

La PEC se *ha caracterizado* por un manejo presidencialista y personalista, la fragmentación en la formulación, la presencia de diplomacias paralelas, el respeto por el Derecho Internacional y los espacios multilaterales, la cercanía con los EEUU, la ausencia de interés y participación de la sociedad colombiana (Ardila et al., 2002; Dekronja, 1983; Pardo & Tokatlian, 1989; Cepeda & Pardo, 1989; Ardila, 1991). En este contexto y respondiendo a las variables propuestas por Rosenau de Gobierno, idiosincrasia y función, tenemos que el Gobierno debilitó la división de poderes y desinstitucionalizó la toma de decisiones, concentrando más poderes estatales en él, y los ministros se convirtieron en ejecutores de directrices (*El Espectador*, 2008). Y cuando los poderes independientes actuaron distinto, el Gobierno los imprecó y rechazó públicamente respaldado por un alto nivel de popularidad. Esta forma de Gobierno y relacionamiento institucional (y las características históricas) conminó la PEC en DD. HH. a las decisiones del presidente y poco contrapeso institucional.

Respecto de las variables de idiosincrasia y función, tenemos que Uribe re-direccionó la estrategia de la promoción de la paz y la democracia de Pastrana (presidente antecesor) hacia un enfrentamiento abierto contra del terrorismo; fue este el discurso del país en las instancias internacionales como fue el caso de *Organizaciones Multilaterales*. Con estas acciones, se justificaron planes y acciones de cooperación por parte de EE. UU. para Colombia, en materia de seguridad, como es el caso del Plan Colombia; también le permitió una mayor alineación con este país —*respice polum*— desde donde internacionalizo su relacionamiento institucional interno para manejar el relacionamiento con los organismos de DD. HH. que le criticaban. El primer canciller de Uribe, que tenía “poca experticia en el manejo de los asuntos internacionales” (Gálvez, 2007, p. 166), le garantizaba poca resistencia institucional, pero además era una persona con gran afinidad a él, garantizándole fidelidad y adhesión a su criterio personal.

Fase final

Los discursos de Uribe y sus funcionarios encargados de dirigirse en materia de DD. HH. y otros cercanos a la seguridad, a otros actores en el SI, se caracterizaron por ser guerreristas y polarizantes (Delgado, 2009), de corte neoliberal (Cárdenas, 2012) y populistas (Carrillo, 2010). Los discursos increparon a los organismos internacionales de DD. HH. y trataron de desconocer y negar las violaciones de los DD. HH. por parte del Estado y de atribuirle la responsabilidad a

otros (Borda, 2011). Las acciones fueron coherentes, con la alineación de países que violaron DD. HH. y desconocieron las instituciones y organismos internacionales que los promueven (Franco, 2014). *Respice polum* generó un cerramiento de embajadas y consulados tercermundistas y se direccionó solamente sobre Occidente desarrollado; logró el financiamiento del Plan Colombia, pero generó una polarización regional y la ruptura de relaciones diplomáticas con diferentes países (especialmente con Venezuela, Ecuador, Nicaragua etc.). Generó un incremento de la protesta social interna y de las demandas en el régimen internacional de DD. HH. contra Colombia (p. e. el uso de emblemas de la Cruz Roja en la operación Jaque o la operación Fénix abordada a continuación).

Tres modelos para explicar la política exterior. Un marco analítico desde Allison

Graham Allison (1988, 1969) sugiere tres modelos analíticos de PE, desde los cuales desarrolla una lectura de la Crisis de los Misiles de Cuba. Estos tres modelos no son alternativos o excluyentes entre sí, sino que son modos complementarios de análisis, ya que para que se produzcan tomas de decisiones adecuadas, según la autora, es necesario que se haga de manera racional, con la participación de organizaciones y sus rutinas. A los modelos se les denomina: *racional o clásico, proceso organizacional y político-gubernamental o burocrático*.

Modelo racional o clásico

A partir de este modelo el proceso de toma de decisiones en PE se considera una elección racional centrada en el Estado como actor unitario, pero se reconoce que estos Estados están constituidos por funcionarios gubernamentales que actúan en nombre de la sociedad a la que representan y deben dar cuenta de sus decisiones. El presupuesto central del modelo, sugiere que la acción de un Estado debe tener fines y objetivos, desde los cuales la acción tomada constituye un medio para su materialización (Allison, 1988, p. 106):

Los analistas de asuntos internacionales, que utilizan este modelo de toma de decisión, buscan demostrar por qué una nación eligió actuar de la manera en que lo hizo, debido a los problemas estratégicos —especialmente de seguridad— que enfrentaba esa nación. (Allison, 1988, pp. 115-156)

De igual manera, Allison (citando a Schelling, 1960) afirma que la acción del Estado explicada es una conducta que refleja propósitos e intenciones y que es elegida como una solución calculada frente a un problema estratégico (Allison, 1988, p. 109).

Los análisis en este esquema deben seguir los siguientes pasos: 1. Asumir la posición del Estado (presidente, cancillería o autoridad) que tomó la decisión; 2. Identificar los fines y objetivos del Estado y sus intereses nacionales; 3. Describir las alternativas y las consecuencias que analizó el estadista que constituyen costos y beneficios de cada curso de acción; 4. Evidenciar la selección de la acción cuyas consecuencias estén en el nivel más alto de los beneficios que puede obtener quien toma las decisiones.

Modelo de proceso organizacional

En este segundo modelo el proceso de toma de decisiones en PE se origina en una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa y sobre sus hombros se instalan los conductores gubernamentales. Los problemas son filtrados al Gobierno por dispositivos organizacionales; de forma similar, las soluciones se estructuran mediante los procesos de información de las organizaciones que los componen (Allison, 1988, p. 112). En consecuencia, la acción estatal resulta de *out puts* (productos) de organizaciones coordinadas en forma parcial por los conductores gubernamentales. Cada organización se especializa y actúa en un conjunto de problemas particulares con una cuasi-independencia.

Allison (citando a Simon, 1958) sugiere que los *outputs* de las organizaciones presentan y contextualizan el problema, dan los pasos iniciales a favor de los conductores. Lo anterior implica una "segmentación de problemas y fraccionamiento del poder", ya que el control de los múltiples asuntos internacionales hace que los problemas se dispersen entre varias organizaciones, cuya conducta está determinada por procedimientos previamente establecidos (Allison, 1988, p. 114). Los análisis en este esquema deben seguir los siguientes pasos: 1. Conocer que organización(es) se ocupa(n) del problema(s) o caso analizado. 2. Cuáles son los procedimientos y rutinas usuales de esa organización. 3. Qué información tenía y qué opciones definió la organización. 4. Conocer si existe competencia y oposición entre organizaciones que se ocupan del problema.

Modelo político gubernamental o burocrático

En este tercer modelo, el proceso de toma de decisiones en PE es el resultado de un *juego*, en el cual intervienen actores individuales en cargos burocráticos clave (presidente y *otros*).⁸ En vista de que el espectro de problemas sobre PE es diverso, la toma de decisiones debe dispersarse en los actores clave otorgándoles cierta independencia. En contraste, la toma de decisiones sobre asuntos relevantes para varios actores genera desacuerdos fundamentales y por ello los análisis desembocan en recomendaciones conflictivas. En este modelo, la acción de un Estado es el producto de pactos establecidos entre individuos, grupos sociales y grupos de Gobierno jerarquizados; la jerarquía de estos actores puede observarse según "cuatro círculos del poder".

Allison (citando a Huntington, 1961) señala que cada Gobierno es una arena compleja con pactos internos entre los elementos burocráticos y las personalidades políticas; las acciones gubernamentales son producto de sus interacciones. Para Allison, el juego no termina con las decisiones, pues estas pueden revertirse o ignorarse interrumpiendo el curso de las acciones. En consecuencia, el juego se expande y se aglomeran más jugadores con diversidad de preferencias y poder independiente (Allison, 1988, p. 123). De otra parte, los elementos constitutivos del modelo burocrático son:

- Los fines e intereses que influyen para la toma de decisiones deben considerarse los intereses nacionales, organizacionales, específicos y personales (Allison, 1988, p. 125);
- Las apuestas y posturas, estas se forjan entre los intereses nacionales, organizacionales, programas específicos con los que se comprometen en el bienestar de sus amigos e intereses personales (Allison, 1988, p.125)
- Los canales de acción, consisten en el medio regularizado de tomar acciones gubernamentales respecto de una cuestión específica, por lo general giran en torno a las apreciaciones y evaluaciones técnicas (Allison, 1988, p. 125).
- Las reglas del juego, vendrían a ser las leyes internas y la reglamentación internacional, sobre la base de las cuales se produjo el proceso de toma de decisiones (Allison, 1988, p. 126).

⁸ Principalmente Allison (1988, p.124) destaca a jefes, miembros del equipo (asesores, analistas), indios (cargos permanentes) y jugadores *ad hoc* (actores en el juego gubernamental más amplio), que presentan diferentes interacciones.

- Los estilos de juego, en cuanto a los estilos de juego, el autor señala que “Existen diferencias en la conducta de burócratas de carrera, los designados colateralmente y los que ocupan cargos políticos (Allison, 1988, p. 126).
- El contexto hace referencia a la situación política, social, económica, de gobernabilidad y gobernanza que a traviesa el Estado en el momento de toma de la decisión para actuar de alguna forma determinada en el SI o con relación a este (Allison, 1988, p. 127).

Los análisis en este esquema deben seguir los siguientes pasos: 1. Identificar los jugadores clave; 2. Identificar sus interacciones; 3. Analizar las decisiones a la luz de los elementos constitutivos del modelo y su ubicación en los círculos de poder.

A manera de ejemplo, el modelo analítico de Allison de “tres modelos” puede ser útil para analizar y entender el proceso de toma de decisiones y la PEC que permitió llevar a cabo la operación Fénix⁹ generada durante el gobierno de Uribe Vélez en 2008. Esta generó gran polémica a nivel internacional, terminó por resquebrajar las relaciones internacionales de Colombia con sus vecinos y de polarizar las posiciones de presidentes como Uribe y Chávez en Venezuela. La decisión es considerada como un *outsider* en la PEC.

Según el primer modelo, la decisión del Estado colombiano fue una elección racional con cálculos estratégicos, que buscaba la preservación del interés nacional definido, sobre todo, en términos de seguridad. Los fines y objetivos del Estado colombiano estarían explícitos en la llamada *Política de Seguridad Democrática*. Desde la misma, la operación Fénix fue necesaria para garantizar la seguridad nacional, que fue reorientada por Uribe con el objetivo principal de destruir a la insurgencia y especialmente a las FARC; desde los objetivos que persigue el Estado, la acción tomada constituye un medio para su materialización en el lugar que sea y con los recursos que se han necesarios. Ante las críticas internacionales provenientes especialmente de Venezuela, Ecuador y Nicaragua en referencia a la operación Fénix, Uribe manifestó un ataque preventivo y el derecho del Estado colombiano a su legítima defensa. En este sentido:

⁹ La operación Fénix fue una operación militar del Ejército colombiano, Fuerza Aérea y Policía Nacional que buscaba asestar un golpe a la guerrilla de las FARC. Durante la misma se incursionó en territorio ecuatoriano. Dicha operación se ejecutó entre el 29 de febrero y el 1 de marzo de 2008 y como resultado de la misma, se dio de baja a 'Raúl Reyes', miembro del secretariado de las FARC. Además, murieron otras 24 personas, entre ellas, un ciudadano ecuatoriano. Sobrevivieron once personas, el paradero de siete de ellas se desconoce y las cuatro restantes, todas mujeres, se encuentran asiladas en Managua. Para mayor comprensión véase Suárez (2012).

en una política de poder puro y realista, el Estado amenazado —fáctica o hipotéticamente— opta por combatir ese factor de inestabilidad o riesgo transnacional desconociendo la capacidad o la legitimidad del Gobierno que “acoge” esa amenaza, o que se muestra permisivo o no tiene los medios idóneos para contrarrestarla, justificando así sus acciones unilaterales y las intervenciones no acordadas. En consecuencia, se argumenta que no se trata de una guerra ilegal o de una conducta bélica contra el otro Estado en particular sino de una “acción de legítima defensa” pero ejercida en territorio extranjero. (Pastrana & Trujillo, 2001)

Finalmente, la operación Fénix, según el Estado colombiano:

permitió acabar con quien era realmente el número uno de la organización narco-terrorista, descubrir el entramado continental que soportaba a las FARC-EP, conocer su concertada agenda con los gobiernos vecinos, establecer el grado de compenetración de la guerrilla con los gobiernos de Venezuela y Ecuador, visibilizar ante el mundo esos vínculos, promover la vigilancia y la presión internacional para disuadir a estos de continuar esa alianza y, sobre todo, abortar parte del complot que se gestaba contra Colombia. (*Semana*, 2009)

Lo anterior a un costo político y económico aceptable, expresado en una ruptura de relaciones que posteriormente se restablecerían ante la presión de sectores económicos en todos los países afectados y los buenos oficios de la OEA y la ONU, pero sobre todo el cálculo estratégico de la no respuesta militar del Gobierno de Ecuador al presentar menores capacidades al Estado colombiano.

Desde el segundo modelo, la decisión de la operación Fénix obedeció a un proceso guiado por protocolos por el entramado institucional que se ocupa de la seguridad nacional. En Colombia, solo las Fuerzas Militares y la Policía Nacional se ocupan de este campo en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional (MDN). Los procedimientos y rutinas son establecidos por el MDN, el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y la Junta de Inteligencia Conjunta. Para el caso de la Policía Nacional, quien fue la que lideró y planeó la operación Fénix (Resolución 03517 de 2009). En este documento se explicitan los procedimientos y niveles de decisión, autorización y consulta para operaciones estratégicas tanto operativas como de inteligencia. En el nivel estratégico, corresponde la decisión —qué, dónde, cómo, cuándo y qué medios utilizar— a los generales, previa autorización del presidente y el ministro de Defensa Nacional¹⁰.

¹⁰ Santos recordó que la responsabilidad del operativo fue suya, porque en ese momento era ministro de Defensa, y del presidente Álvaro Uribe. Ver en: “Yo autoricé la operación Fénix” (El Mundo, 2011).

Definir qué información tenía la Fuerza Pública y qué opciones tenía frente a la operación Fénix: no puede conocerse con precisión porque los documentos están clasificados como *ultrasecretos* (Resolución 03049 de 2012). Sin embargo, tanto Uribe como Santos han manifestado públicamente que ante los vínculos de las FARC con el Gobierno de Ecuador y la ubicación en tiempo y espacio de Raúl Reyes, la única opción fue la tomada. De igual manera, la decisión adoptada para la operación y el nivel de clasificación de las actas y de la confidencialidad que se le impone a los tomadores de decisiones estratégicas en seguridad no permitirán conocer en próximos años si existió en el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional o en la Junta de Inteligencia Conjunta posiciones en contra de la operación.

Según el tercer modelo, las decisiones tomadas por parte de Uribe en PE se basarían en la mayor o menor confianza en los miembros de su equipo de Gobierno y en sus consejeros y consejos. En el caso de la operación Fénix, solo intervino la Fuerza Pública, en especial, la cúpula, es decir, solo se activó el primer círculo, cuyos integrantes serían sus consejeros. Este tercer modelo no permite generar análisis en el caso que nos ocupa, pues la toma de decisiones no implicó jugadores del resto del entramado gubernamental —u otros círculos—, por lo menos en la decisión y su materialización. Y si a lo anterior se suma el autoritarismo y personalismo documentados de Uribe en asuntos de PEC (ver análisis de la PEC de Uribe en el análisis con el modelo de Rosenau en este documento), la decisión final fue tomada por Uribe. En tal contexto, los modelos racional y burocrático nos permiten mayor entendimiento sobre la toma de decisiones que rodearon la operación Fénix. Ahora bien, si se quiere apelar a la cúpula de la Fuerza Pública que intervino en la operación, esta obedece a un perfil similar y decantado por la vida institucional, con entrenamiento y doctrina proveniente de una misma fuente.

Dos niveles para explicar las decisiones en PE. Un marco analítico desde Putnam

Robert Putnam (1988) propuso su enfoque del juego de doble nivel para analizar la PE, en un contexto de finalización de la Guerra Fría. Para Putnam, los análisis sobre las decisiones de PE de un Estado deben hacerse considerando su nivel interno e internacional. Tener en cuenta un solo nivel, y rechazar el otro,

genera explicaciones insuficientes e incompletas. El modelo de Putnam implica una correlación interna e internacional, que se afectan recíprocamente en la construcción e implementación de políticas. El Estado, usualmente representado por equipos negociadores portadores de consensos y un margen de maniobra otorgado en el nivel 2 *win-set* ("El paquete de las propuestas posibles presentadas en el nivel 1 que se ratificarían en el nivel 1. Entre más amplio sea este, existe mayor probabilidad de coincidencia con la políticas en el nivel 1 y, viceversa" [Putnam, 1993, p. 439]) genera *inputs* en el primer nivel. Allí se da una confrontación entre negociadores que generan *inputs* nuevos para el segundo nivel.

De acuerdo con Putnam (1993), el *win-set* se construye en relación con el escenario de mayor ganancia para cada grupo de poder en el nivel 2, donde el grupo con el interés más alto en un asunto específico presentará la mayor probabilidad de radicalizar su posición. En cada nivel, en la elaboración del *win-set* deben considerarse tres aspectos principales:

1. Las preferencias, la distribución de poder, las coaliciones (del nivel 2 y su homogeneidad);
2. Las instituciones políticas formales e informales y la autonomía del estatista en el segundo nivel;
3. Las estrategias de los negociadores en el nivel 1. (Putnam, 1993, p. 443-452)

Al respecto, dentro del juego de dos niveles existen estrategias que pueden utilizar los negociadores en cada nivel, como: enlaces sinérgicos¹¹, pagos secundarios¹², reverberación¹³, relajar reglas¹⁴, atar manos¹⁵. Y otras que se comparten igualmente con la sociedad civil como son alianzas transnacionales (Moravcsik, 1993).

Primer nivel, lo internacional nacional

En este nivel, los Gobiernos buscan maximizar sus propias capacidades, tratan de satisfacer las presiones internas, a la par que minimizar las consecuencias negativas de los acontecimientos externos (Putnam, 1993, p. 436). Por lo tanto,

¹¹ Para ampliar el *win-set* el estatista recurre a vincular la decisión a acuerdos internacionales.

¹² Prebendas a grupos de interés, especialmente a los que no ganan ni pierden con el acuerdo; esta estrategia suele estar acompañada de otras como el fortalecimiento de la disciplina del partido del Gobierno y la manipulación de información oficial a nivel interno.

¹³ Alterar condiciones internas de la contraparte por acción diplomática fuera de la mesa o a través de terceros.

¹⁴ Expandir el *win-set* para hacerlo más holístico.

¹⁵ Presentar un *win-set* contraído a la contraparte para que esta ceda aún más.

tratan de no contrariar a sus contrapartes para no poner en riesgo la cooperación internacional. En este nivel, se llega con márgenes de negociación reducidos y se separan las discusiones dentro de cada grupo de integrantes (equipos negociadores) para averiguar si desean ratificar el acuerdo.

Segundo nivel, lo nacional

En este nivel, “los grupos de poder internos persiguen sus intereses presionando al Gobierno para que adopte políticas que les favorezcan. Aquí, los políticos buscan el poder construyendo coaliciones entre esos grupos” (Putnam, 1993, p. 436). En consecuencia, en este nivel se negocia un acuerdo o un consenso tentativo antes de tomar una decisión en PE. Un consenso traería ganancias absolutas para todos, cuantos más escenarios de ganancia existan, el acuerdo se hace más realizable.

A manera de ejemplo, el modelo analítico de Putnam de “dos niveles”, puede ser útil para analizar, entender y explicar procesos de negociación estratégica para los Estados, como la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y EE. UU. entre 2003 y 2006, durante el Gobierno de Uribe. Este generó gran polémica a nivel nacional, terminó por polemizar las relaciones internacionales de Colombia con sus vecinos y de polarizar las posiciones de la sociedad civil y el capital social con el Estado (Garay, 2008). El TLC fue un acuerdo entre EE. UU. y Colombia, Ecuador y Perú que al final terminaron en dos acuerdos bilaterales con EE. UU. (Ecuador se retiró), firmado luego de catorce rondas de negociación —para Colombia y EE. UU.— entre dos equipos negociadores que representaron a sus respectivos estados (Garay, 2008, pp. 183-184).

A manera de ejemplo y, teniendo en cuenta el nivel 1 para analizar la negociación, el primer encuentro de los equipos negociadores fue el 18 de abril de 2004, cuando EE. UU. presentó su *win-set* (muy reducido) de forma escrita y Colombia, Ecuador y Perú apelaron a una metodología de sensibilización en las tres primeras rondas (Ministerio de Industria y Comercio, 2005). Solo hasta la tercera ronda, los países andinos presentaron un *win-set* maximalista (Garay, 2008) que al presentar los mínimos ideales, sería totalmente reducido; trataban de apelar a la estrategia de *atar las manos* (Moravcsik, 1993), los *win-set* no se encontraron. Frente a lo anterior, de forma bilateral Colombia intentó una estrategia de *reverberación* para mostrarse como un aliado estratégico en la región en la lucha antidrogas y antiterrorista (Pulecio, 2005), a lo que el equipo de EE. UU. respondió que era una negociación comercial y no política (*El Tiempo*, 2004).

EE. UU. apeló a la estrategia de *atar las manos* basándose en las limitaciones de la ATP¹⁶ sobre el equipo negociador de EE. UU. Los andinos *relajaron las reglas* a partir de la cuarta ronda perdiendo credibilidad de su *win-set*, lo ampliaron y dividieron posiciones entre los suramericanos (*El Espectador*, 2006). A nivel de los medios de comunicación esta división pudo obedecer a los cronogramas electorales de Perú y Colombia y al cambio de Gobierno en Ecuador, que se retiró. Así mismo, Colombia cedió y entró a negociar sobre el *win-set* de EE. UU., modificándolo marginalmente y aceptando el mismo sobre la ronda catorce, Perú hizo lo propio sobre la ronda novena. Colombia aprobó el TLC en el Congreso, mientras el cambio de poderes en el Congreso norteamericano —de republicano a demócrata— dejó en vilo el TLC por la diplomacia paralela de la sociedad civil colombiana en EE. UU. (Garay, 2008).

Teniendo en cuenta el nivel 2 para analizar la negociación, el expresidente Uribe apelo desde el comienzo en el nivel interno a la estrategia de una política pública alterna y compensatoria denominada *Agenda interna para la competitividad* (DNP, 2007) que, por un lado, buscaba modernizar la infraestructura nacional para la competencia y, por otro, buscaba apoyo político de los grupos de poder internos y heterogéneos. El gremio económico se unió en el Concejo Gremial Nacional con el Decreto 246 de 2006. Desde sus inicios, existieron contradicciones entre industriales, farmacéuticos y agricultores y, por lo tanto, a partir de la novena ronda, el Gobierno les pidió que se organizaran por cadenas productivas y no por sectores (Gómez & Gamboa, 2007).

Los desacuerdos que persistían fueron solucionados por el Gobierno de forma unilateral. Sin embargo, y ante una campaña electoral próxima, Uribe extendió las rondas y generó un *enlace sinérgico* con *pagos secundarios* en el sector agricultor (claros perdedores). Esta estrategia dio origen al cuestionado Programa de Agroingreso Seguro. Para garantizar la comunicación permanente con los gremios y la sociedad civil, el Gobierno apeló a la estrategia denominada *el cuarto de al lado*¹⁷. Sin embargo, el cuarto de al lado fue más el cuarto de los gremios, pues la academia y el resto de la sociedad civil fueron rebasados (ante

¹⁶ Trade Promotion Authority, institución norteamericana que controla la USTR (entidad encargada de adelantar negociaciones en el exterior por parte de EE. UU.). De forma similar, existe una institución que supervisa las negociaciones exteriores COG (Congressional Oversight Group). Las limitaciones obligan a la USTR a mejorar a favor de EE. UU. cada TLC frente al anterior.

¹⁷ Copiada del proceso de negociación del NAFTA por parte de México, consistía en tener un espacio físico cerca de la mesa de negociación para ir comunicando los avances a los grupos de poder y que estos pudieran asesorar y maniobrar frente al curso de las negociaciones y sus alcances y limitaciones.

su pasividad) por la articulación de los primeros (Garay, 2008). En contraste, los norteamericanos llegaban con sus propuestas definidas con antelación, lo cual les daba fortaleza negociadora. Diferentes sectores (ONG, sindicatos, el Polo Democrático, etc.) no sintieron ser representados por los gremios y generaron una diplomacia paralela en EE. UU., que sirvió frente al Partido Demócrata que contuvo la aprobación del TLC en el Congreso posteriormente, hasta hacer algunas modificaciones años después.

Reflexiones finales

Este documento trató de explicar cuáles son las teorías que exploran las conexiones entre política doméstica y PE. Para ello, desarrolló el argumento de que las teorías que exploran las conexiones entre política doméstica y PE se han construido al margen de la disciplina de RR. II., no sin antes hacer énfasis en que en dicho contexto, algunos esquemas analíticos desarrolla y que aportan a la comprensión del proceso de toma de decisiones de los Estados a partir de las interacciones domésticas, son útiles para comprender el comportamiento de los Estados dentro del SI cuando se sienten amenazados. Dichos esquemas analíticos se han aplicado intentando superar las explicaciones del comportamiento del Estado, que centran los argumentos en el SI como el realismo y el liberalismo. De igual forma, las teorías que centran los análisis exclusivamente en el nivel doméstico, de corte estadocéntricos y sociales; tanto las primeras como las segundas responden a criterios metodológicos y analíticos que sin embargo reconocen que la PE se estructura bajo estímulos internos y externos en diferente medida y combinación para cada Estado, contexto y época (Rosenau, 1994, p. 118).

La respuesta directa a la pregunta inicial es que son varias las teorías que exploran las conexiones entre política doméstica; estas giran alrededor de tres ejes analíticos: comparativo, toma de decisiones y contexto que resaltan los trabajos de Allison (1969), Rosenau (1968) y Putnam (1988), reconociendo estos como los más usados en APE sin desconocer la existencia —pero también el rezago— de otros esquemas analíticos resaltados en el documento. En esta dirección y para contextualizar la respuesta se presentaron algunos ejemplos específicos para cada esquema privilegiado en el documento, así: Cambio de PEC en DD. HH., operación Fénix, negociación del TLC con EE. UU., respectivamente.

Los análisis sobre la toma de decisiones se hicieron sobre un periodo presidencial homogéneo tomando como punto de partida el criterio del estadista, pero sobre diferentes procesos, con la firme intención que se cruzaran elementos analíticos para aumentar la comprensión de la PEC en el periodo y demostrar la complementariedad y no exclusión de los esquemas resaltados. En los ejemplos presentados, en su momento se consideraron amenazas a la seguridad o sobrevivencia de Colombia en términos de régimen político y manejo de la política interna, impacto y modelo económico y soberanía la soberanía y la seguridad nacional.

Al respecto, se tiene que las fases y variables de Rosenau permiten explicar el contexto de la toma de decisiones, es útil para explicar cambios y hacer comparaciones en toma de decisiones en PE, pero marginaliza de la explicación los juegos estratégicos de las negociaciones y los intereses de los actores que interviene en las fases. Los tres modelos de Allison ofrecen interesantes perspectivas complementarias para entender la toma de decisiones en PE, especialmente frente a crisis de seguridad. Este modelo no investiga las relaciones entre los diferentes modelos y sus interacciones, lo cual lo limita. El juego de dos niveles permite explicar las negociaciones de carácter estratégico entre Estados y la toma de decisiones en PEC pero marginaliza los intereses del estadista, el entramado institucional, la variedad de intereses existentes y los factores que afectan el reparto de costos y beneficios, por ser una explicación secuencial. Estos modelos pueden ser intercambiados para explicar los procesos sugeridos, aunque pueden limitar la comprensión sobre el particular, su selección depende de criterios analíticos y de los objetivos de investigación en cada caso. Finalmente, en el documento se afirma la definición de APE de Hutson, como una estrategia escogida por el Gobierno nacional para alcanzar sus metas en relación con entidades externas.

Referencias

- Allison, G. (1969). Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718. <https://doi.org/10.2307/1954423>
- Allison, G. (1971). *Toma de decisiones y la crisis de los misiles en Cuba*. Grupo Editor Latinoamericano
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Ardila, M. (1991). *¿Cambio de Norte? Momentos críticos de la política exterior colombiana*. Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. Colombia. En Cardona Ed. (2011). *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 91-121). Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).
- Ardila, M., Cardona, D., & Tickner A. B. (2002). El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios. En M. Ardila, D. Cardona y A. B. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 17-35). Fescol.
- Attinà, F. (2001). *El sistema político global, introducción a las relaciones internacionales*. Paidós Ibérica.
- Borda, S. (2011). Política exterior y derechos humanos en Colombia: un manual para la contención de la presión internacional. En N. Saltalamacchia Ziccardi y A. Covarrubias (coords.). *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos* (pp. 123-160). ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Bull, H. (1966). International Theory: The Case for a Classical Approach. *World Politics* 18(3), 361-377. <https://doi.org/10.2307/2009761>
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial*. Los Libros de la Catarata.
- Buzan, B. (1995). The present as a historic turning point. *Journal of Peace Research*, 32(4), 385-398.
- Campbell, D. (1990). Global Inscription: How Foreign Policy Constitutes the United States. *Alternatives: Global, Local, Political*, 15(3), 263-286. <https://n9.cl/mkvfq>
- Campbell, D. (1998). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. University of Minnesota Press.
- Cárdenas-Támara, F. (2012). Aparato discursivo del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Horizontes miméticos del pensamiento hegemónico neoliberal en Colombia (2002-2010). *Análisis político*, 25(76), 139-157. <https://n9.cl/ir2d8>
- Carr, E. (1940). *The twenty years' crisis, 1919-1939; an introduction to the study of international relations*. Macmillan.

- Carrillo, C. (2010). *Análisis del discurso de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) bajo una lógica neopopulista* [Tesis de pregrado]. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <https://n9.cl/oybaz>
- Cepeda, F. & Pardo, R. (1989). La Política Exterior Colombiana (1930-1946). En A. Tirado (Comp.), *Nueva Historia de Colombia*, Vol. III (pp. 9-11). Planeta.
- Decreto 246 de 2004. Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Enero 28 de 2004. <https://n9.cl/3y767>
- Dekronja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. CEREC-CEI.
- Delgado M., A. L. (2013). La polémica en el discurso del expresidente colombiano Álvaro Uribe Vélez. *Cuadernos de Lingüística Hispánica*, (22), 91-108. <https://n9.cl/scfch0>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007). *Agenda interna para la competitividad, Huila*. DNP.
- El Espectador (2008, 5 de junio). *Perú no cree que EE. UU. apruebe el TLC con Colombia pronto*. <https://n9.cl/az89h>
- El Espectador (2008, 6 de agosto). *Álvaro Uribe: seis años en el poder*. <https://n9.cl/7scm0>
- El Mundo (2011). *"Yo autoricé la operación Fénix"*. <https://n9.cl/scfch0>
- El Tiempo (2002a, 19 de abril). *ONU cuestiona a Álvaro Uribe*. <https://n9.cl/2gsxu>
- El Tiempo (2002b, 5 de septiembre). *Población quedaría involucrada*. <https://n9.cl/2gsxu>
- El Tiempo (2003 de mayo). *Mindefensa reprueba a asesor especial de la ONU*. <https://n9.cl/p8s5f>
- El tiempo (2004). *TLC: cuidado con comparaciones*. <https://n9.cl/sizan>
- Franco, M., & Scartascini, C. (2014). La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe. *Resumen de Políticas del BID*, 220.
- Frankel, J. (1963). *The making of foreign policy: an analysis of decision making* (Vol. 200). Oxford University Press.
- Gálvez, A. (2007). La política exterior colombiana, una historia trágica. En: A. Gálvez (Ed.), *Derecho y política internacional*. Barranquilla. Ediciones Uninorte.
- Garay, J. (2008). Gremios y política comercial. El caso de la negociación del TLC con EE. UU. en la imposición de intereses particulares por encima de los generales. *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*, 179-204.
- Gómez, H. & Gamboa, J. (2007). *Cambios institucionales para la negociación del TLC de Colombia con los EE. UU. y derivados de su implementación*. CEPAL.
- Hagan, J. D. (1994). Domestic political systems and war proneness. *Mershon International Studies Review*, 38(S2), 183-207.
- Hermann, C. F. (1990). Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34(1), 3-21.

- Hermann, M. G. (1980). Explaining foreign policy behavior using the personal characteristics of political leaders. *International studies quarterly*, 24(1), 7-46.
- Hill, C. J. (1974). The Credentials of Foreign Policy Analysis. *Millennium*, 3(2), 148-165.
- Hollis, M. (1990). *Explaining and understanding international relations*. <https://n9.cl/ey5rc>
- Holsti, K. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233-309. <https://doi.org/10.2307/3013584>
- Hudson, V. M. (2005). Actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign policy analysis*, 1-30.
- Hudson, V. M. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. *Foreign Policy: theories, actors, cases*, 2, 13-34.
- Huntington, S. (1961). *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*. Columbia University Press.
- Janis, I. L., & Mann, L. (1976). Coping with decisional conflict: An analysis of how stress affects decision-making suggests interventions to improve the process. *American Scientist*, 64(6), 657-667.
- Kaarbo, J., Garrison, J., Foyle, D., Schafer, M., & Stern, E. (2003). Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium. *International Studies Review*, 5(2), 155-202. <https://n9.cl/3l9ag>
- Kaarbo, J., Lantis, J., & Beasley, R. (2012). The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. En *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. CQ Press,
- Keohane, R. O., Nye, J. S., & Hoffmann, S. (E.s.). (1993). *After the Cold War: international institutions and state strategies in Europe, 1989-1991*. Harvard University Press.
- Krasner, S. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36(2), 185-205. <https://n9.cl/3gp5w>
- Macridis, R. C. (1968). Comparative politics and the study of government: the search for focus. *Comparative politics*, 1(1), 79-90.
- McGowan, P., & Shapiro, H. B. (1973). *The comparative study of foreign policy: a survey of scientific findings*. Sage Publications.
- Messari, N. (2001). Identity and foreign policy: the case of Islam in US foreign policy. *Foreign Policy in a Constructed World*, 4, 227.
- Ministerio de Industria y Comercio (2005). *La negociación del tratado de libre comercio con EE. UU*. <https://n9.cl/19mpp>
- Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International organization*, 51(4), 513-553.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. GEL.
- Neack, L. (2003). *The new foreign policy: US and comparative foreign policy in the 21st century*. Rowman & Littlefield.

- Neack, L., Hey, J. A., & Haney, P. J. (1995). *Foreign policy analysis: Continuity and change in its second generation*. Prentice Hall.
- Onuf, N. (1995). Levels. *European Journal of International Relations*, 1(1), 35-58.
- Pardo, R. & Tokatlián, J. (1989). *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?* Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes.
- Pastrana, E., & Trujillo, L. (2001). La operación Fénix de las Fuerzas Armadas colombianas a la luz del Derecho Internacional. *Revista diálogos de saberes*, (34), 197-226. <https://n9.cl/d8u06>
- Presidencia de la República & Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. <https://n9.cl/kqj5wy>
- Pulecio, J. (2005). La estrategia Uribe de negociación del TLC. *Colombia Internacional*, (61), 12-32. <https://doi.org/10.7440/colombiaint61.2005.01>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International organization*, 42(03), 427-460. <https://n9.cl/1kd49>
- Putnam, R. D. (1993). Appendix: diplomatic and domestic politics "the logic of two-level games". En P. B. Evans, & H. K. Jacobson, *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics* (vol. 25). Univ of California Press.
- Resolución 03049 de 2012. Por medio de la cual se adopta el Manual del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información para la Policía Nacional. Agosto 24 de 2012. <https://n9.cl/19mpp>
- Robert, J. (1978). Cooperation under the security dilemma. *World politics* 30(2), 167-214.
- Rosenau, J. (1968). Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? *International Studies Quarterly*, 12(3), 296-329. <https://doi.org/10.2307/3013508>
- Rosenau, J. (1994). Preteorías y teorías sobre política exterior. En J. Vásquez (Comp.), *Relaciones internacionales. El pensamiento de los clásicos* (pp. 206-219). Editorial Limusa.
- Rosenau, J. N. (1970). Foreign policy as adaptive behavior: some preliminary notes for a theoretical model. *Comparative Politics*, 2(3), 365-387.
- Rummel, R. J. (1972). *The dimensions of nations* (Vol. 1). Sage Publications.
- Schelling, T. (1960). *The strategy of conflict*. <https://n9.cl/19mpp>
- Semana (2009, 17 de marzo). *Sí fue en legítima defensa*. <https://n9.cl/xpek1>
- Singer, J. (1969). The incomplete theorist: Insight Without Evidence. En K. Eugen & J. Rosenau (Eds.), *Contending Approaches to International Politics* (pp. 62-86). Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400886005>
- Snyder, R. C., Bruck, H. W., & Sapin, B. (1954). Decision-making as an approach to the study of international politics. *Foreign Policy Analysis* (3).
- Suárez, C. (2012). *Estudio de la crisis colombo-ecuatoriana posterior al bombardeo de Angostura: la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el papel de los medios de comunicación*. <https://n9.cl/rr017>

- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Waltz, K. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International security*, 25(1), 5-41.
<https://n9.cl/oh64t>
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1(8).
- Zakaria, F. (2000). *De la riqueza al poder. Los orígenes del liderazgo mundial de EE. UU.* Gedisa.

Capítulo 4

Perspectivas económicas de la política pública de seguridad y defensa en Colombia*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045.04>

Luis Renato Amórtegui Rodríguez

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo analiza la política pública de seguridad y defensa en Colombia desde una perspectiva económica, en aras de identificar los elementos relevantes en las decisiones gubernamentales de política para la prestación del bien público de seguridad y defensa. Para este propósito, el desarrollo temático se realiza a partir de cuatro apartados complementarios entre sí, mediante los cuales se abordan conceptos de economía, economía de defensa y políticas públicas, para contrastarlos con los planes nacionales de desarrollo económico y social a partir de 1990. En este contexto, confluyen elementos característicos de esta política pública, como: la defensa es un bien público responsabilidad del Estado; la política de defensa se aborda desde una tipología sectorial, y los planes de desarrollo, al convertirse en leyes, surten un proceso político para su aprobación y son confluencia de políticas públicas sectoriales.

Palabras clave: Colombia; economía; plan nacional de desarrollo; política pública; seguridad y defensa.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "Políticas Públicas de Seguridad en América Latina durante el siglo XXI", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Luis Renato Amórtegui Rodríguez

Doctorando en Ciencias Políticas y Administración y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, España; magíster en Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia; en Administración de Negocios (MBA), Universidad de los Andes, Colombia, y en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Universidad de los Andes, Colombia, y economista, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4093-2913>

Citación APA: Amórtegui Rodríguez, L. R. (2022). Perspectivas económicas de la política pública de seguridad y defensa en Colombia. En A. Cerón R. (Ed.), *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 79-110). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602045.04>

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XXI

ISBN impreso: 978-628-7602-03-8

ISBN digital: 978-628-7602-04-5

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

El bien público de la seguridad y defensa es la responsabilidad estatal de garantizar mediante el monopolio de la fuerza y la violencia legítima, la seguridad y la supervivencia de los individuos, las instituciones y del mismo Estado. En este sentido, Adam Smith argumentaba que la primera obligación del gobernante es proteger a la sociedad de las invasiones. Para tal propósito, incurre en erogaciones que se materializan en la función fiscal de la asignación para la eficiente provisión de este bien público, por medio de los instrumentos de la política pública, según las amenazas estratégicas, el entorno internacional, las alianzas militares y las amenazas latentes.

Este capítulo analiza la política pública de seguridad y defensa (PPSD) en Colombia a partir de los planes nacionales de desarrollo económico y social (PND) de los Gobiernos desde 1990, por lo cual, debe preguntarse, ¿son los planes nacionales de desarrollo un instrumento de política en el que confluyen las políticas públicas sectoriales para el despliegue integral de la acción gubernamental? En este sentido, podría afirmarse, inicialmente, que a pesar de que estos planes tengan un carácter legal por su proceso de estructuración, se requiere de un abordaje continuo del bien público de la seguridad y defensa por parte de los diferentes planes, al igual que de otros instrumentos de política que los complementan para conformar la política pública.

Mediante cuatro apartados se busca lograr este propósito. En los tres iniciales, se realiza el desarrollo teórico: el primero, indaga sobre la interpretación de Adam Smith y John Maynard Keynes en relación con la prestación del bien público de la defensa desde las ciencias económicas, con el fin de identificar cómo se despliega la función de la asignación; en el segundo, se parte de un análisis

sobre el bien público de la defensa nacional con el fin de plantear los aspectos fundamentales de la economía de defensa, y en el tercero, se analiza la definición de políticas públicas, su proceso de estructuración y su relación con las leyes, con los planes de desarrollo y los intereses nacionales, para cerrar con la tipología que contempla la política de defensa.

Una vez se sientan las bases teóricas, se procede a examinar dentro de los PND los aspectos relevantes sobre el bien público de la seguridad y defensa, lo que implica analizar el despliegue de las estrategias definidas para el sector Defensa y el impacto sobre el crecimiento económico y el bienestar de los colombianos.

El bien público de la defensa en la teoría económica

En este apartado se busca realizar una aproximación de la defensa desde la economía capitalista contemporánea, de tal manera que se hace una lectura de Smith en relación con la responsabilidad del Estado frente a este bien público, para, posteriormente, abordar la intervención en la economía promulgada por Keynes y la toma de decisiones en tiempos de guerra para la asignación de los recursos. Cerrando con la definición de Musgrave y Musgrave sobre las funciones fiscales.

La defensa como responsabilidad del Estado en tiempos contemporáneos

El economista escocés Adam Smith publicó en el año de 1776, *La riqueza de las naciones*, que le acredita el título de “padre del capitalismo, el abogado de las fuerzas de mercado, el enemigo de la regulación gubernamental y el creyente de algo llamado la mano invisible que produce resultados económicos óptimos” (BBC Mundo, 2009). En el Libro V al definir el rango de la acción del Estado, contempló dentro de las expensas del soberano o de la república los gastos de defensa, del ramo de justicia, en obras y establecimientos públicos, y para sostener la dignidad del soberano, caracterizando la defensa como:

La primera obligación del soberano, que es la de proteger a la sociedad de la invasión y violencia de otras sociedades independientes, no puede desempeñarse por otro medio que el de la fuerza militar. Pero los gastos, tanto para preparar esta fuerza militar en tiempos de paz, como para emplearle en tiempos de guerra. (Smith, 1985, III, p. 5)

Butler (2011), por su parte, señala que entre las razones de Smith para que la defensa fuera financiada por el Estado estaban la mayor duración de las campañas militares y la complejidad del equipamiento militar, que requerían de una fuerza especializada y disciplinada, sin desconocer que la producción de la nación debía continuar. Smith se refería al arte de la guerra:

[...] como el más noble de todos, se hace también el más complicado de los ejercicios con los adelantos y progresos de la sociedad. El estado de las artes mecánicas, y de otras con que guarda necesaria conexión, determina el grado de perfeccionamiento a que es capaz de llegar en cierto determinado tiempo y circunstancia. Para hacer que llegue a tal grado, es indispensable que sea la única ocupación de cierta clase de ciudadanos, y para dicho arte es tan necesaria la división del trabajo como para todos lo demás [...] Pero para lograr que el oficio del soldado constituya ejercicio u ocupación distinta y separada de otra, tiene que dirigirlo toda la prudencia y conocimiento del Estado. (Smith, 1985, III, p.11)

En relación con la seguridad, como las naciones industriosas y ricas eran más propensas a las agresiones e invasiones de las naciones vecinas, debían tomar las precauciones y las medidas para su defensa. En este sentido, el Estado tenía la opción de mantener un número de ciudadanos dedicado al oficio de la defensa mediante un ejército conformado por soldados, o de constreñir a cualquier ciudadano, sin tener en cuenta su oficio y la respectiva pérdida en la capacidad productiva de la nación, a través de una milicia de carácter temporal con predominancia de individuos de otros oficios sobre los soldados.

Smith también analizaba los efectos de los adelantos tecnológicos sobre el arte de la guerra en el caso de las armas de fuego, las cuales hicieron que la destreza y la pericia de cada soldado en el manejo de su arma, así como la fuerza y la agilidad de su cuerpo dejaran de ser tan trascendentes y decisorias en las batallas, puesto que las armas de fuego requerían de un ejercicio estándar para su manejo. En cambio, "el arreglo, el orden y la subordinación al comandante son cualidades que en los ejércitos modernos tienen mayor importancia para decidir la suerte de la batalla" (Smith, 1985, III, p.14).

Respecto de las expensas, estas se encarecieron por el mayor costo de las armas de fuego y las municiones, y por el gasto para su entrenamiento en tiempos de paz y su empleo en campaña, teniendo en cuenta que la pólvora utilizada es una pérdida irreparable; con el desarrollo de la artillería, los costos de mover y manejar las piezas y de fortificar las ciudades hicieron más costosa la defensa

de la sociedad. En este contexto, las naciones con mayor capacidad económica tenían una superioridad para sostener los grandes gastos de las guerras modernas. Por último, Smith concluye que “la invención de las armas de fuego (...) es (...) favorable a la seguridad, a la civilización, y aun para el mantenimiento de la paz” (Smith, 1985, III, p. 23).

La economía de guerra desde la perspectiva de John Maynard Keynes

Keynes (1987), en su ensayo *El final del laissez-faire* publicado en 1926, recordaba que los economistas dieron la base científica sobre la armonía entre lo privado y lo público; además, como el *laissez faire* y la iniciativa privada habían soportado el progreso material del mundo entre 1750 y 1850, la acción y la regulación del Estado debía limitarse en lo posible, ya que la riqueza, el comercio y la maquinaria eran el reflejo de la libre competencia.

Por otra parte, decía que la tarea de los economistas era identificar los asuntos de la agenda y la tarea de los políticos, ingeniar las formas de gobierno para su cumplimiento dentro de una democracia, y según Burke, el desafío de la legislación era definir las responsabilidades del Estado y lo que debía dejarse al esfuerzo individual sin tanta interferencia.

Igualmente, Keynes en 1940 escribió *Cómo pagar la guerra*, libro en que plantea “la discusión sobre la mejor manera de conciliar las demandas de la guerra y las exigencias del consumo privado” (Keynes, 1940, p. 93), cuando una comunidad libre debe enfrentar las necesidades de una economía de guerra, siendo uno de los aspectos importantes, la oportunidad de generar justicia social en estas coyunturas de sacrificio general mediante asignaciones a todos los hogares, restricción a la capacidad de gasto, generación de ahorros por parte de los trabajadores, bajos precios de los artículos de primera necesidad e impuestos al capital, como también, el control de la inflación.

Además, como el deterioro económico estaba latente en tiempos de guerra por la escasez en la oferta interna de productos, que conllevaba restricciones en el consumo, ineficiencia en la asignación de recursos para satisfacer las necesidades, desvío de bienes de exportación al consumo interno, incremento en las importaciones con efectos en la balanza comercial y utilización de producción nacional que estaba destinada a los fines bélicos, era necesario alinear los esfuerzos de la nación para ganar la guerra; de tal manera, que se le debía decir al país qué hacía falta, porque la victoria podía depender de cómo se organizara

la economía y cómo se diseñaba un plan que involucrara la incertidumbre con respecto a su duración.

En este orden de ideas, el consumo privado dependía del nivel de vida, la utilización de las reservas internacionales, la intensidad del esfuerzo bélico y el aprovisionamiento de las fuerzas armadas para el conflicto. De todas maneras, aun cuando en tiempos de paz la producción se podía incrementar asignando más recursos, en guerra, estos excedentes productivos no estaban disponibles para el consumo privado, a pesar del incremento de sus ingresos, acumulándose ahorros de las familias para el futuro.

La teoría keynesiana y el gasto del gobierno

Según Janah (2014), Keynes, al evidenciar que la teoría económica no podía explicar las causas de la Gran Depresión de los años 1930 ni definir una adecuada política pública para reactivar la producción, cambió la idea de la obtención automática del pleno empleo con estabilidad de los precios a través de la libertad de las fuerzas del mercado, planteando que para contrarrestar los problemas prolongados de demanda con periodos de alto desempleo, se podía aumentar la demanda agregada en sus diferentes componentes: consumo, inversión, compras del Gobierno y exportaciones netas (exportaciones menos importaciones), aumentando la producción de bienes y servicios.

En este sentido, la intervención del Estado mediante paquetes de estímulo fiscal, además de ser efectiva en la caída de la actividad o del ciclo económico por fallas del mercado, serviría también para moderar los auges, y como la demanda también estaba influenciada por decisiones privadas, puntualizó que “la economía capitalista moderna es (...) un sistema mixto en el que las fuerzas públicas y privadas interactúan de forma total. De hecho, el sistema económico no es público ni privado, sino que supone una combinación de los dos sectores” (Musgrave & Musgrave, 1992, p. 4), lo cual soportó en el porcentaje de las compras del Gobierno estadounidense y de los países europeos dentro del Producto Nacional Bruto.

Las funciones fiscales del Estado y los bienes sociales o públicos

Musgrave y Musgrave (1992) se refieren a la Hacienda Pública como el estudio de la economía del sector público en relación con el impacto de la política pública sobre la actividad económica utilizando la política presupuestaria o fiscal de ingresos y gastos, la cual se consolida en las tres funciones fiscales del Estado:

asignación (eficiente provisión de los bienes sociales o públicos en términos de su combinación y del uso alternativo de los bienes privados), *distribución* (procura de la justicia y equidad de la renta y la riqueza entre los miembros de la sociedad) y *estabilización* (promoción del empleo, estabilidad de los precios y crecimiento económico considerando los efectos del comercio internacional y de la balanza de pagos). Musgrave (2008), por su parte, soporta la vigencia de este modelo de las tres ramas porque focaliza las preocupaciones de las finanzas públicas.

Respecto de los bienes sociales o públicos, Musgrave y Musgrave (1992) argumentan que estos no pueden ser proveídos por el mercado, debido a que los beneficios traspasan a los ciudadanos: su consumo no es exclusivo y su disponibilidad es para toda la sociedad, aunque en algunos casos estos puedan ser producidos por empresas privadas. La cuestión se centra en determinar la clase y cantidad, al igual que los valores por cobrar a los ciudadanos según su beneficio, siendo el proceso político a través del voto, el mecanismo para revelar las preferencias de los ciudadanos con el fin de acercarlos a las decisiones públicas, y como el resultado electoral no complacerá a todos, se espera que se aproximen a una solución eficiente.

La economía de defensa

Este apartado inicia con el análisis que Musgrave y Musgrave hacen sobre el bien público de la defensa en el contexto de la función fiscal de la asignación en los países occidentales, para posteriormente describir aspectos de la teoría económica relacionados con la asignación de recursos hacia la defensa a partir de la definición de esta ciencia; luego, se presentan los fundamentos de la economía de defensa y su relación con las funciones fiscales, concluyendo con una aproximación de los temas relevantes de esta rama.

El bien público de la defensa nacional

Musgrave y Musgrave (1992) se refieren a la defensa como un bien público o social clásico bajo responsabilidad del Gobierno nacional por impactar a todos los ciudadanos, quienes no están en capacidad de asumir su propia seguridad, ni de ser excluidos del suministro público, además de la complejidad de su prestación por los avances tecnológicos. Adicionalmente, la planificación de los costos y

beneficios se hace compleja en un escenario de conflictos militares internacionales, los cuales pueden evitarse, fortaleciendo el poder disuasorio y que, desde una visión ofensiva, se debían considerar las posibles respuestas de los adversarios. En este sentido, el crecimiento del poder destructivo aumentó el costo de los grandes conflictos con capacidad hasta la destrucción total, al igual que impidió el desarrollo de conflictos menores de carácter convencional durante la Guerra Fría.

Al tomarse como referencia a los EE. UU. para el análisis de este bien público, el gasto se distribuyó entre las categorías de personal, operación y mantenimiento, aprovisionamiento e investigación y desarrollo; igualmente, se contempló a los servicios de ejército de la tierra, marina, fuerzas aéreas y marines como sus destinatarios, identificándose que el incremento del presupuesto federal y de la participación del gasto de defensa en los años 1980 se debió al reforzamiento y modernización de la capacidad militar, especialmente del aprovisionamiento, y de la investigación y desarrollo realizada por las empresas privadas.

Este incremento en investigación y desarrollo fomentó el progreso técnico y el crecimiento de la productividad en el sector Defensa, además que la absorción de talento científico pudo reducir el avance tecnológico de los demás sectores industriales, que se esperaba contrarrestar con el incremento en la disponibilidad de personal científico. Además, los programas de defensa impactaron la estructura de la industria, al generar cinco millones de puestos de trabajo en los Estados del Oeste y Sur de los EE. UU. con sus efectos sobre la base industrial, regional y el modelo de políticas de defensa.

Los análisis costo-beneficio y costo-eficiencia se convirtieron en herramientas de planificación en la década de 1960 y 1970, al momento de evaluar el diseño de los sistemas de armas particulares de los servicios para atender eficientemente las tareas asignadas bajo su responsabilidad.

En relación con la distribución del gasto entre los servicios armados y sus sistemas de armas, esta dependía del alcance y localización de las potenciales amenazas, por lo cual, la planificación debía contemplar combinaciones que involucraran conflictos locales y la participación en una confrontación continental mayor, de tal manera, que tuviera un equilibrio entre la provisión de guerra convencional y atómica, en un espectro con armas atómicas de uso táctico para apoyar las fuerzas terrestres hasta misiles balísticos intercontinentales, sin dejar de lado, la responsabilidad de los EE. UU. frente a la protección interna de su territorio y de sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La decisión de producir cañones o mantequilla

De acuerdo con Samuelson y Nordhaus (2010):

la economía es el estudio de la forma como los países hacen un uso eficiente de sus recursos escasos para atender las necesidades ilimitadas de la sociedad, mediante la combinación de productos y servicios en cantidad y calidad según la tecnología y sus factores de producción: tierra o recursos naturales, mano de obra y capital o bienes durables; siendo la acumulación de estos últimos la base del desarrollo económico. (Samuelson & Nordhaus, 2010)

Dentro de este contexto, los países toman la decisión respecto de la producción y el consumo de bienes y servicios públicos o sociales y privados, lo cual es relevante en tiempos de guerra porque al asignar recursos al gasto militar, los Gobiernos disminuyen su disponibilidad para el consumo y la inversión del sector privado. En economía, esta relación se visualiza en la curva de la frontera de posibilidades de producción (FPP) que el profesor Paul A. Samuelson, en su tradicional libro de Economía, presentaba como combinaciones por producir entre cañones y mantequilla y que ahora denominan *pistolas y mantequilla*.

Como la frontera está en función de los recursos, nivel de desarrollo económico y tecnológico, estado de bienestar de su población, niveles de ahorro e inversión, etc., se pueden realizar sacrificios en el consumo en favor de la inversión, con lo cual se tendrá en el futuro una mayor disponibilidad de bienes de consumo y de capital que implica crecimiento y expansión de la curva. Sin desestimar que con la curva hay un amplio rango de combinaciones en cantidades sustitutivas entre cañones y mantequilla, o de bienes o grupo de bienes, que requieren de un análisis del costo de oportunidad, es decir, la valoración de la alternativa a la cual se renunció, y cuando las economías no están en pleno empleo, hay un uso ineficiente de recursos por efecto de los ciclos económicos: recesiones; momento en el cual, el Estado debe intervenir con la política presupuestaria.

Los fundamentos de la economía de defensa

Sandler y Hartley (1995) argumentan que la economía de defensa es un campo que aplica teorías, razonamientos, métodos y herramientas en el estudio de cuestiones de este sector, diferenciándose de otros campos de la ciencia económica en tres aspectos: los agentes (contratistas, servicios armados), la estructura organizacional (adquisiciones) y los temas: distribución de los gastos en las alianzas,

efecto de los diseños en los contratos de adquisición, el impacto de los gastos de defensa sobre el crecimiento, las consecuencias económicas de los tratados sobre control de armas y la evaluación *trade-off* (beneficios) entre alternativas, tanto en interior del sector defensa como respecto del sector privado.

Similar a otros campos de la economía, en este se abordan problemas relacionados con las funciones fiscales del Estado, como son la eficiente *asignación* de recursos para la provisión de la defensa nacional y de las alianzas; los efectos de la *distribución* del gasto con los aliados, y en la *estabilización*, el impacto del gasto en el crecimiento y el desarrollo económico, de la investigación y desarrollo en la defensa y la producción privada, y de la sostenibilidad de los presupuestos en la prestación de este servicio, sin dejar de lado que los análisis del gasto de la defensa pueden visualizarse desde lo microeconómico (respecto de las empresas del sector), como lo macroeconómico (en relación con el impacto sobre los grandes agregados, crecimiento, deuda, empleo, inflación, balanza comercial, etc.).

La economía política de defensa

Matthews (2019) afirma que en el corazón del concepto de *economía política de defensa*, está la noción de propiedad y control del Gobierno sobre la defensa del Estado en la protección a los ciudadanos de las sociedades libres contra la violencia y las invasiones externas (seguridad nacional), refiriéndose a Adam Smith; y es importante garantizar los adecuados recursos a través de impuestos y deuda, aludiendo a David Ricardo. Igualmente, por ser la defensa un bien público producido para la comunidad y consumido por los ciudadanos, no tiene en cuenta si ha pagado o no impuestos para tal propósito y por su esencia no es exclusivo ni limitado su consumo; en este sentido, el país define la dimensión del gasto, teniendo en cuenta su historia, las amenazas estratégicas, las obligaciones de seguridad internacional, los acuerdos con los aliados y las amenazas que enfrenta.

Este autor soporta la importancia de asegurar la soberanía industrial de la defensa mediante la autosuficiencia en el suministro de armas, municiones y embarcaciones, más por razones estratégicas que político-económicas; adicionalmente, como desde los años 1930 se ha utilizado la defensa como un instrumento de gestión macroeconómica dentro del intervencionismo keynesiano. Así mismo, como el principal objetivo político-estratégico se relaciona con la seguridad nacional y la autarquía industrial, el desafío para los Estados es la

incorporación permanente de innovaciones tecnológicas y la definición de planes de compra a empresas nacionales, como extranjeras.

Concluyendo este aspecto, Matthews (2019) precisa que la economía política de defensa analiza el proceso mismo de la política para garantizar la seguridad nacional, proporcionando información sobre la gestión presupuestal, al igual que las nuevas perspectivas sobre las finanzas de la defensa, la gestión eficiente de los recursos, el análisis *trade-off* de alternativas (gasto militar o crecimiento económico) y la autarquía o soberanía industrial respecto de la globalización, entre otros; acerca de este último, aun cuando pueden obtenerse menores costos y mayor acceso a los materiales mediante su adquisición en el exterior, se afecta la seguridad en el suministro, el fortalecimiento de la industria nacional de la defensa y la soberanía.

Una aproximación a las políticas públicas

Este apartado aborda los conceptos clave sobre políticas públicas en términos de definición y ciclo del proceso para direccionar la revisión teórica hacia la interpretación de los planes de desarrollo, por lo cual se presenta el papel de las leyes y de la planeación. Adicionalmente, a partir de las clasificaciones de las políticas, identificar el enfoque de la seguridad y defensa desde una visión sectorial y de algunos elementos para tener en cuenta en una PPSD.

La definición de políticas públicas

El abordaje de este concepto se realiza inicialmente a partir de Roth (2019), quien asocia política pública con *policy*, derivado del término *policey*, similar a *polizei*, *police* y *policiá*. Así mismo, como a partir de las definiciones presentadas por este autor, define que “hay cuatro elementos centrales para identificar la existencia de una política: implicación del Gobierno o de una autoridad pública; percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones, definiciones de objetivos y proceso” (Roth, 2019, p. 37), definiendo además una política pública como:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2019, p. 38)

Torres-Melo y Santander (2013), por su parte, a partir de una visión más instrumental, argumentan que:

Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el Gobierno y la ciudadanía. El papel que juega la política pública al interior de una sociedad implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; son apuestas sociopolíticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad. Así, la política pública juega un rol fundamental en la construcción de la realidad social. Su naturaleza pública la hace portadora de definiciones que son el resultado de las tensiones políticas que se dan en los escenarios públicos de discusión o al interior de las oficinas gubernamentales. (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 15)

En este sentido, se puede abordar la política pública desde una perspectiva económica y de la gestión pública, apreciándose cómo la sociedad busca satisfacer las necesidades ilimitadas con unos recursos escasos, mediante procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones para una eficiente asignación, sin obviar la responsabilidad de los diferentes niveles de Gobierno en la producción de bienes y servicios públicos según su naturaleza y la limitación espacial de sus beneficios, como lo presentan Musgrave y Musgrave (1992) con el federalismo fiscal: centralización (nacional) o descentralización (regional y local).

El ciclo de la política pública

Roth (2019) toma el marco clásico para analizar el proceso de la política pública, por ser el más utilizado, concibiéndolo como un conjunto ordenado e integrado de cinco etapas o fases en un ciclo reiterativo, a saber: "la definición del problema público y la puesta en la agenda, la formulación de las soluciones, la toma de decisión (o legitimación), la implementación (o implantación) y, la evaluación de las políticas" (Roth, 2019, p.85), las cuales a su vez buscan atender las demandas

por acción pública, proponer respuestas, definir políticas efectivas de acción, impactar a la sociedad y evaluar la acción de la política pública o proponer reajustes a la misma, respectivamente.

Sin embargo, se aclara que el proceso puede iniciar en cualquier etapa, pudiéndose invertir el orden de estas u omitir alguna de ellas; en este último caso, se puede presentar un *découpage* o “recorte de la política” de una o varias etapas, tanto conceptual como temporalmente. Además, en una visión lineal del proceso, es complejo identificar los límites entre las fases y el mismo proceso reiterativo de los ciclos, sin desestimar que una política pública soportada en una ley simplifica la dinámica cíclica y continua del proceso.

Por otra parte, se retoma una de las críticas recogidas por el autor al modelo, relacionada con el supuesto de que las políticas públicas, al buscar resolver problemas, otorgan importancia a la toma de decisión, pero en realidad, quienes los resuelven son los mismos actores sociales a través de la implementación de sus estrategias, debiendo la política, entonces, generar espacios para ayudar a redefinir los problemas y su solución a través de esquemas participativos. Con esto, se puede superar la práctica de limitar los espacios de confrontación a los hacedores del proceso, debido a que este ejercicio lleva a la sociedad a una dimensión política, recordando que las políticas públicas son parte de un espectro más amplio de regulación y legitimización del Estado.

Las leyes y las políticas públicas

De acuerdo con el Instituto de Estudios del Ministerio Público,

existen dos quejas reiterativas frente a la acción del Estado: la ausencia de políticas públicas y la ineficacia de las leyes existentes. Sin embargo, cuando es menester tomar una decisión, es común emitir toda suerte de leyes, decretos y actos administrativos, como si de ello dependiera el buen funcionamiento del Estado y por ende la superación de la situación que se intenta enfrentar. (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 11)

En este contexto, dichos autores argumentan que algunos instrumentos de política, como las leyes, son tan relevantes en la consolidación del núcleo de la política pública, que tienden a confundirse con esta, pese a su relevancia institucional y a cumplir con la función de formalizar decisiones de política, sellar acuerdos de un asunto de política y de garantizar y guiar el curso de ella. De todas maneras, *hay restricciones de política* cuando la acción se limita a unas leyes que, además de delimitar las decisiones de los agentes al obligar su cumplimiento, facilitan la

cooperación y la coordinación de los actores, haciendo costosa su modificación y dificultando cambiar los acuerdos e intereses involucrados en el proceso de aprobación de estas normas.

Por otra parte, como las leyes no son suficientes para implementar la política pública como se mencionó anteriormente, se requiere de instrumentos apropiados de política que las complementen o de unos diferentes asociados con el esquema de gobernanza definido para desarrollar las acciones, al igual que con los actores (intereses y conductas políticas), las estrategias, los canales de interacción y la normatividad, entre otros. Estos mismos autores presentan una clasificación de los instrumentos de política de la siguiente manera: impositivos (impuestos y contribuciones), regulatorios (leyes, acuerdos, decretos), propiedades públicas (infraestructura pública y estructura burocrática), presupuesto (presupuesto y capacidad de deuda) y de disuasión social (lenguaje y simbolismos).

La planeación y las políticas públicas

De acuerdo con la Secretaría Distrital de Planeación:

La política pública se inscribe como un proceso de planeación que define una visión de largo plazo que sobrepasa los periodos de administración de los Gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes. Es un instrumento de planeación orientado a la acción para lograr objetivos prioritarios, fruto de un proceso de concertación intersectorial y co-creación, en el que participa la administración distrital, la ciudadanía, la sociedad civil, los gremios, la academia, etc. (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p. 5)

En este orden de ideas, puntualiza que el fortalecimiento del ciclo mejora las capacidades institucionales en la formulación, articulación y gestión de las diferentes políticas públicas como instrumento para la planeación de largo plazo, buscando la sostenibilidad de los acuerdos que las originaron y que trasciendan los planes de desarrollo de los diferentes Gobiernos con el fin contribuir a la construcción de futuro, considerando que las políticas incorporan unas estrategias para alcanzar sus objetivos, requieren de recursos para su implementación y se relacionan con otras políticas públicas y otros instrumentos de planeación.

Betancourt y Ramírez (2008), hace referencia a los planes de desarrollo o documentos de política como textos y decisiones gubernamentales en los cuales se explicitan los objetivos de las políticas públicas, las cuales también se hacen visibles o implementan a través de actos, declaraciones, discursos y decisiones, al igual que de planes, programas y proyectos; estos dos últimos pueden

considerarse como políticas públicas, en la medida que contemplen los elementos definidos. Roth (2019), por su parte, argumenta que la política obedece a lineamientos de carácter estratégico (eje), los programas son tácticas y los proyectos son acciones concretas con objetivos, cronogramas, actores y recursos. Así mismo, cuando hay una política mayor o general, las políticas se convierten en programas (específicas o sectoriales) que pueden ser evaluados por tener objetivos operacionales, actividades y recursos y estar conformados por proyectos.

Finalmente, Torres-Melo y Santander (2013) plantean que las políticas públicas llevan a ordenar la acción del Estado en cuatro niveles según su complejidad: *estratégico*, en el cual se identifican los escenarios y se define la ruta de acción que orientará el proceso; *planeación*, corresponde a las decisiones sobre los componentes de la ruta de acción (cronograma, espacio, instrumentos e hitos) y sobre el marco de la gobernanza en la fase de implementación; *programación*, en esta se organizan las actividades y se definen los recursos (actores, responsabilidades), y *acciones de política*, se contemplan los proyectos y las acciones o instrumentos.

La política de defensa y los intereses nacionales

Vargas (1999) presenta cuatro tipologías de las políticas públicas, de las cuales se toma la propuesta por Donald Watson, que contempla la defensa nacional, cuyas categorías se pueden condicionar e interrelacionar mutuamente:

1. Política de defensa nacional, se relaciona con el orden público interno y la seguridad externa;
2. Política exterior, comprendida aquí como todas las medidas en el campo internacional y asociadas con las relaciones entre Estados o entre estos y organismos internacionales;
3. Política económica, con la acepción clásica ya señalada y
4. Política social. (Vargas, 1999, p. 67)

Esta tipología es luego clasificada en atención al área sustantiva que atenderá la política (sectoriales), según Velásquez (2009), quien amplía el alcance de las dos últimas:

1. Políticas económicas: como las que buscan el crecimiento económico, el fomento a la empresa, a la distribución de bienes y servicios dentro de la economía, fomento al turismo. También estarían las políticas fiscales, monetarias y cambiarias.
2. Política social: aquella que persigue el mejoramiento de la calidad de vida de una comunidad específica a través de la materialización de los derechos sociales, económicos y culturales, la protección de las poblaciones

en condiciones de vulnerabilidad, y la reducción de pobreza mediante la redistribución, la inclusión social y la generación de oportunidades. La política social ataca las fallas del mercado y de la democracia con el propósito de lograr el bienestar y la igualdad. (Velásquez, 2009, pp. 186-187)

Montero et al. (2014) denominan esta tipología, como el *enfoque sectorial*. En este contexto argumentan que, en las teorías contractualistas, los ciudadanos renuncian a sus libertades para que el Estado ejerza el monopolio de la violencia a fin de garantizar la seguridad y supervivencia de los individuos e instituciones, sin olvidar el impacto y las tensiones sobre el ejercicio del Gobierno y la administración del poder. También, que dentro de los elementos para estructurar una política de seguridad y defensa están la percepción de seguridad como motor de las decisiones, la construcción de la política a través de un diálogo multisectorial y con los sectores sociales, la sobreposición del control civil sobre el militar y la garantía del monopolio estatal de la fuerza y la violencia legítima.

Finalmente, al relacionarse la política de defensa nacional con el orden público interno y la seguridad externa, necesariamente llevan a los intereses nacionales, en la medida que se ponga en riesgo la supervivencia del Estado, de tal manera que la acción estatal, para contrarrestar las causas, puede desplegarse a través de políticas públicas sectoriales, complementarias entre sí, sin dejar de lado los riesgos sobre los intereses económicos de un país derivado de estas amenazas, lo cual puede evidenciarse a partir de la siguiente definición:

El interés nacional, puede definirse entonces de forma genérica como la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural. El interés nacional esencial sería garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado y la defensa de su población. Inmediatamente después cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico. Todo ello, por sí mismo y para servir a la satisfacción del nivel esencial. (Herrero de Castro, 2010, p. 19)

En este orden de ideas, una PPSD, además de velar por el interés nacional esencial de la supervivencia del Estado y la defensa de su población, debe atender los intereses económicos relacionados con el fomento del poder, la riqueza y el crecimiento, los cuales contribuyen al bienestar de la población y a alcanzar los intereses nacionales, en la medida que provee los medios de la ecuación estratégica y los planes de desarrollo a través de la confluencia de políticas públicas, el modo.

La seguridad y defensa en los planes nacionales de desarrollo

Con el fin de analizar la seguridad y defensa desde los planes nacionales de desarrollo, se hace una interpretación de los algunos aspectos planteados en la aproximación teórica, teniéndose presente que la Constitución Política y el ordenamiento legal soportan la acción gubernamental y las variables de la *ecuación estratégica* orientan el análisis de las decisiones. Estos planes hacen una apreciación de la evolución de las amenazas y de su impacto sobre la economía y la sociedad, lo cual se comienza a explicitar a partir de la *Revolución Pacífica* y se intensifica en la medida que este bien público se vuelve relevante como factor crítico del crecimiento económico.

Los planes de desarrollo y la ecuación estratégica

Una aproximación del bien público de la seguridad y defensa desde los planes nacionales de desarrollo requiere examinar lo contemplado en la Constitución:

Habrà un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. (Constitución Política de Colombia, art. 339)

Habrà un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo. (Constitución Política de Colombia [CPC], art. 340)

A partir de estas directrices, el Departamento Nacional de Planeación (2021), define el PND como “el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del DNP”. Adicionalmente, para

esta revisión y teniendo como referencia la economía de defensa, las variables de la ecuación estratégica propuesta por Sánchez (2012), permiten materializar los aspectos contemplados en los planes de desarrollo, al igual que en el diseño de las estrategias y de las PPSD (tabla 1):

Tabla 1. Variables de la ecuación estratégica

ESTRATEGIA = FINES + MEDIOS + MODOS + RIESGOS + ESTRATEGIA DEL ADVERSARIO + ENTORNO	
Fines	Objetivos o intereses que se buscan alcanzar.
Medios	Capacidades y recursos disponibles.
Modos	Forma como se utilizan los medios para alcanzar los fines.
Riesgos	Análisis del costo-beneficio de la estrategia definida.
Estrategia del adversario	Capacidades y potenciales (fines y medios).
Entorno	Contexto político, económico, social, tecnológico, ambiental y militar.

Fuente: elaboración propia con base en Sánchez (2012)

Finalmente, es importante tener presente el concepto de *estrategia* desde lo militar por ser el contexto en el cual se desarrolla este análisis y que puede ser definida como

aquella ciencia de la guerra que identifica los objetivos, esboza los planes, sincroniza la secuencia de las campañas y determina la marcha de las operaciones militares [...] El estrategia [...] parte de unas reglas básicas o principios universales, y a partir de ellos y con base en sus experiencia, imaginación e intuición buscará diseñar, o encontrar, el camino que lo lleve a alcanzar la victoria. (Uribe et al., 2015, p. 29)

El bien público esencial de la seguridad y defensa

En el PND (1990-1994) *La revolución pacífica*, se resaltaba la importancia de focalizar el gasto público en áreas que generaran mayores efectos sobre el crecimiento y la equidad: fortalecimiento de la justicia y la *seguridad*, construcción de infraestructura de transporte, extensión de los servicios públicos esenciales, aumento de la cobertura de educación y salud y construcción y mejora de la

vivienda; en el caso de la inversión pública, debía asignarse en los sectores sociales más rentables en función a sus externalidades. Adicionalmente, los proyectos debían focalizarse en los bienes públicos que atienden las necesidades esenciales de la población:

Tal es el caso de la justicia, el medioambiente o la *seguridad*. Los bienes públicos, por su naturaleza, no pueden ser fragmentados, pues su suministro inadecuado puede alterar la naturaleza del bien. Si alguna parte de la sociedad no está amparada por la justicia, la sociedad en conjunto no lo está. *Si parte del país no goza de seguridad, el país entero sufre las consecuencias*. Esto ilustra el peligro de que el Estado dedique recursos insuficientes a la prestación de los bienes y servicios públicos esenciales (resalte fuera del original). (DNP, 1991, p. 568)

Esto es coherente con la CPC de 1991 que se refiere al bien público de la seguridad y defensa en los siguientes términos:

Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 2) [...] Proveer a la seguridad exterior, defendiendo la independencia y la honra de la nación y la inviolabilidad del territorio (art. 189, num. 6) [...] La nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (art. 217) [...] Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (art. 217) [...] Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (art. 350) [...] En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, se puede declarar la conmoción interior. (CPC, art. 213)

La identificación inicial de las amenazas a la seguridad

En el PND (1994-1998) *El salto social*, se argumentaba que una de las causas de las múltiples formas de violencia era la incapacidad del sistema económico de irradiar sus beneficios, por lo cual se requería aumentar la inversión social y definir objetivos sociales de la política económica con el fin de construir una sociedad más armónica y pacífica con una justicia moderna y eficiente, de tal manera que este plan fuera visualizado como una propuesta de paz (DNP, 1995).

El problema de las drogas ilícitas fue planteado dentro de la Nueva Agenda Internacional, precisando que una estrategia global debía atacar las fases de la cadena, el control del lavado de activos y el comercio de mercancías ilegales: productos químicos, armas, municiones y explosivos; igualmente, a través del principio de la corresponsabilidad, se solicitarían preferencias comerciales y cooperación para los programas de desarrollo alternativo, promoviendo una distribución equitativa de los costos entre los países y la promoción de los intereses nacionales.

En el PND (1998-2002) *Cambio para construir la paz*, se puntualizaba que “en Colombia opera un número asombroso de grupos organizados de desestabilización social, dentro de los cuales se cuentan los grupos guerrilleros y paramilitares, las mafias del narcotráfico y las bandas del crimen organizado” (DNP, 1999, p. 18). Frente a estas amenazas se argumentaba que la consolidación del desarrollo económico y social debía ir acompañado de una paz duradera y un entorno de seguridad y confianza, soportada en el fortalecimiento de la justicia, la defensa y la seguridad y la recuperación del ejercicio de la autoridad y el imperio de la ley.

La eficiencia en la asignación de recursos para el sector Defensa

En este aspecto, el Cambio para construir la paz promovía la efectividad operacional: minimizar los costos, maximizar el capital humano y material y focalizar el esfuerzo de la Fuerza Pública, sin dejar de lado que una mayor asignación de recursos no implicaba un incremento de las capacidades, debiéndose racionalizar mediante alternativas eficientes de empleo para un mayor impacto operacional: mejora de la estructura organizacional y de su administración.

Se comienza a incorporar en el análisis a las empresas del sector descentralizado, quienes debían complementar y apoyar a las Fuerzas Armadas, maximizando sus recursos con criterios de eficiencia y eficacia para alcanzar los resultados sociales y económicos de una manera efectiva, en la búsqueda de la especialización de sus labores, dado el contenido social, estratégico y de conveniencia del objeto social de cada una de ellas, actuando como conglomerado frente a clientes internos como externos del sector Defensa, siendo necesaria la definición de sus políticas de desarrollo en el mediano y largo plazo, soportadas en indicadores de gestión y en la evaluación de sus resultados.

El fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública

En el PND (2002-2006) *Hacia un Estado comunitario*, se planteaba que el principal desafío del país era contrarrestar la violencia generada por las organizaciones criminales, por ser un obstáculo al crecimiento económico y una amenaza a la viabilidad de la nación; por tal razón, se definió como estrategia para cumplir el objetivo de “brindar seguridad democrática”, el fortalecimiento de la capacidad estatal de penalizar y disuadir a quienes se oponían al cumplimiento de la ley, lo cual permitiría, “recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional (...) y la desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas” (DNP, 2003, p. 21).

En este sentido, se argumentaba que la derrota de estas organizaciones requería una gran cantidad de recursos fiscales, la participación internacional y el compromiso de todos los colombianos, así como la eliminación de sus rentas, que les habían permitido su expansión y el aumento de su capacidad destructora y de las acciones terroristas contra la población y la infraestructura económica y social, como es el caso de los cultivos ilícitos, regalías del petróleo, hurto de combustible y transferencias municipales, además de las fuentes internacionales como el negocio de drogas, tráfico de armas, entrenamiento en terrorismo, lavado de activos y pago de secuestros y extorsiones por extranjeros.

Con respecto a la defensa exterior, se planteaba la importancia de preservar la capacidad disuasiva frente a las amenazas, a través del mantenimiento y modernización del material estratégico, garantizando “la soberanía e integridad de las aguas marinas y submarinas, de la plataforma continental, los territorios insulares, las fronteras terrestres, los ríos internacionales y el espacio aéreo, así como la protección de los recursos naturales y el medioambiente de la nación” (DNP, 2003, pp. 44). En términos de la seguridad regional, el fortalecimiento de los procesos de integración y de la cooperación militar neutralizaría las amenazas y, en lo internacional, mediante la cooperación, se enfrentaría el problema transnacional de drogas, terrorismo, tráfico de armas, tráfico humano, contrabando y migraciones ilegales.

El proceso de recuperación del control territorial

En el PND (2006-2010) *Estado comunitario: desarrollo para todos*, se hace una evaluación del comportamiento de las amenazas, al referenciar que cuatro años atrás, la violencia se había trasladado a los centros urbanos, los alcaldes tenían problemas de gobernabilidad, no había libre tránsito por el territorio, los ataques a la infraestructura económica generaban costos al sector privado, el

confinamiento de la población generaba atraso y las condiciones no eran favorables a la inversión nacional y extranjera, privando al país de desarrollar su potencial y posicionarse en los mercados internacionales.

En esta lógica se consideraba que un asunto de importancia estratégica era continuar con la recuperación del control del territorio, por haber permitido restablecer las condiciones de seguridad, consolidar la presencia institucional y viabilizar la recuperación de la economía y mejorar el bienestar de la población. Por tal razón, un fundamento de este plan era la *Seguridad Democrática*, definida como “una política integral que incluye tanto el fortalecimiento de las capacidades disuasivas de la actividad terrorista como la atención social en las zonas de conflicto” (DNP, 2007, tomo I, p. 20) que permitiría, además, defender la democracia, fomentar la seguridad y la reconciliación, generar confianza inversionista, crecimiento y alcanzar los objetivos sociales: empleo, ingresos laborales y recursos para la política social.

Por tal razón, era importante continuar con el fortalecimiento de la Fuerza Pública y la inteligencia del Estado para luchar contra todas las formas del crimen organizado: narcotráfico, terrorismo y el secuestro, lo cual requeriría incrementar el gasto en seguridad y defensa, el esfuerzo tributario de la sociedad colombiana y los programas de cooperación internacional, además de que debían mantenerse las capacidades para defender la soberanía y la integridad del territorio nacional, tendiente a proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos.

En relación con el Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), se argumentaba que su fortalecimiento podría soportarse en la investigación y desarrollo a través de un plan sectorial en ciencia y tecnología, que permitiría aprovechar los beneficios del mayor gasto en defensa y seguridad mediante el desarrollo de capacidades que generaran ahorros para avanzar en la autosuficiencia presupuestal, de tal manera que en el mediano plazo se pudieran aprovechar en usos civiles con impacto económico. Adicionalmente, se podían consolidar y hacer tangibles la transferencia tecnológica por la compra de bienes de defensa, con “una política de acuerdos de compensación (*offset*), aplicable a aquellos proyectos de inversión en equipo y armamento que requieran ser adquiridos en el exterior (...) en el camino para garantizar la sostenibilidad del gasto” (DNP, 2007, tomo I, p. 52).

La consolidación de la seguridad

El plan nacional de desarrollo (2010-2014) *Prosperidad para todos* hacía un diagnóstico, argumentando que el contexto histórico era diferente a las anteriores

administraciones respecto de la confianza frente al futuro, las potencialidades y la imagen externa: de percibirse internacionalmente como un Estado fallido, el país se volvió atractivo para la inversión y el turismo; parte de las naciones CIVETS, e iniciaba el proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aunque todavía se tenían retos frente al desempleo, la pobreza, el cambio climático y la consolidación de la seguridad; había la oportunidad de orientar el país hacia la prosperidad democrática y ser parte a futuro de los países desarrollados.

Respecto de la seguridad se decía que a pesar de los avances entre 2003 y 2009 en la reducción de secuestros extorsivos, actos terroristas y acciones subversivas y en la recuperación de la mayor parte del territorio de la influencia de los grupos armados al margen de la ley, la violencia seguía excesiva bajo estándares internacionales. Adicionalmente, como las amenazas habían cambiado estructuralmente, se requería de una estrategia integral para la seguridad y la convivencia ciudadana, en términos de fronteras, inteligencia y consolidación territorial.

Este plan se soportó en tres pilares: 1. Crecimiento y competitividad, 2. Igualdad de oportunidades y 3. Consolidación de la paz. Respecto de la consolidación de la seguridad, se debía pasar del control territorial y la presencia de la Fuerza Pública, a la generación de sinergias y coordinaciones institucionales para fortalecer la justicia para garantizar los derechos, como "requisito esencial para promover la inversión y el crecimiento económico. Además, que la eficiencia y credibilidad del sistema judicial de un país es uno de los factores de mayor impacto sobre el desarrollo de las actividades económicas" (DNP, 2011, tomo 1, p. 500).

Con respecto a la modernización del sector de Seguridad y Defensa, las estrategias y programas deberían promover el mejoramiento gerencial y administrativo para hacer sostenible el gasto: reducción eficiente del costo operativo (eficiencias), autosuficiencia e innovación con la investigación y desarrollo, cooperación y exportación de bienes y servicios a otros países, rediseño de la Fuerza para enfrentar las nuevas amenazas, modelo logístico para atender las necesidades y optimizar el uso de los recursos; en relación con el Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED), sus entidades se debían fortalecer a través de estrategias de gobierno corporativo: planeación, direccionamiento y control, para apoyar a la Fuerza Pública y aportar al desarrollo del sector.

La búsqueda de una solución negociada del conflicto armado

El PND (2014-2018) *Todos por un nuevo país* hacía en su presentación un balance sobre el buen curso de la economía en términos de crecimiento económico, inversión como proporción del PIB, inflación, empleo y reducción de la pobreza, desigualdad y violencia, por efecto de las decisiones de política tomadas por el Gobierno nacional durante la primera década de este siglo; además de las capacidades generadas para continuar con la consolidación del desarrollo económico, social y ambiental, tendientes a enfrentar los retos en términos de conflicto e inseguridad, pobreza, desigualdad y formación de capital humano.

Así mismo, como a pesar del despliegue de las capacidades institucionales y la provisión de los bienes públicos y servicios sociales de seguridad y justicia para la consolidación del desarrollo y la paz, todavía había regiones con vacíos de presencia integral y existencia de conflicto armado que impedían el acceso de la población a bienes públicos y servicios sociales, lo cual ha estado soportado en “un círculo vicioso entre ausencia del Estado, conflicto armado, economías ilegales, degradación ambiental, rezago social y económico, ampliación de brechas en el desarrollo regional y la consecuente retroalimentación del conflicto armado e ilegalidad” (DNP, 2015, tomo 1, p. 449).

En la estrategia de *Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz*, se argumentaba que la situación de seguridad y defensa nacional en los últimos quince años había mejorado por el trabajo de la Fuerza Pública y el apoyo de los ciudadanos, dejando

como resultado la desmovilización, desarme y reinserción de combatientes de grupos armados al margen de la ley y la configuración de condiciones de control del territorio nacional que contribuyen a un ambiente propicio para la búsqueda de una solución negociada del conflicto armado. (DNP, 2015, tomo 1, p. 450)

No obstante, se mantenían las acciones contra la infraestructura económica: vial y puentes, oleoductos y torres de energía, y la presencia de actores armados ilegales y organizaciones criminales transnacionales en las zonas de frontera dedicadas al narcotráfico, tráfico de armas y explosivos, minería ilegal y explotación ilícita de recursos naturales.

A partir de este contexto, se planteaba promover un círculo virtuoso entre paz, equidad y educación para focalizar los esfuerzos y recursos para el cierre de brechas, la convivencia pacífica, la formación de capital humano, la generación

de ingresos y la resolución de conflictos sin recurrir a la violencia. Igualmente, como el desarrollo sostenible debía reflejarse en el bienestar de las regiones, teniendo presente que mejores condiciones de seguridad generan integración a los circuitos económicos y a los núcleos de desarrollo con los respectivos beneficios sociales, económicos y ambientales.

En el objetivo de “proveer seguridad y defensa en el territorio nacional”, planteaba que la construcción de la paz se soportaría en la complementariedad de las dimensiones de seguridad y convivencia ciudadana y seguridad pública y soberanía nacional con el fin de reducir los delitos, erosionar las amenazas criminales y proteger los intereses nacionales, siendo importante modernizar y fortalecer las capacidades de las instituciones del sector, a partir de la reconfiguración de las amenazas, las expectativas de la paz y las nuevas responsabilidades. En relación con la sostenibilidad y la eficiencia del gasto en un marco de restricción fiscal, se debían desarrollar acciones en la planeación financiera, gestión de compras y de bienes raíces, proceso logístico y mantenimiento de bienes y equipos y en la ejecución de proyectos de inversión y la gestión público-privada (APP) en la modernización y administración de activos estratégicos.

En relación con la estrategia de asegurar el respeto de la soberanía nacional (y la integridad territorial) y proteger los intereses nacionales, las Fuerzas Militares debían realizar acciones para evitar la agresión externa o interna, mediante la protección a la infraestructura productiva, control del territorio nacional y evitar ataques cibernéticos. Esto implicaría mantener las capacidades disuasivas para la seguridad y defensa nacional en un marco de cooperación internacional que abarcara entre otros aspectos:

participación en Operaciones Multidimensionales de Paz, así como en operaciones combinadas de paz, seguridad, ayuda humanitaria y atención de desastres [...] Participación en ejercicios de entrenamiento e interoperabilidad que permitan elevar las capacidades operacionales de la Fuerza Pública y promover una mayor integración con fuerzas armadas de otros países y organizaciones internacionales. (DNP, 2015, tomo 1, p. 475)

Respecto del GSED se tenía el reto de volver más competitivo las entidades para apoyar la Fuerza Pública, mediante acciones sobre gestión contractual, revisoría fiscal, modelo estratégico y gobierno con el centro corporativo, adopción de buenas prácticas de buen gobierno a partir de los principios de la OCDE y desarrollo de la base tecnológica e industrial.

El control institucional de los territorios

El PND (2018-2022) *Pacto por Colombia, pacto por equidad* afirma que "Colombia ha tenido uno de los mayores avances de su historia luego de haber escapado (...) de los senderos tenebrosos de la ilegalidad, la violencia y la ausencia de control del territorio" (DNP, 2019, p. 35), de tal manera que entre 2002 y 2017 la pobreza bajó del 49,7 % al 27 % y la economía colombiana se posicionó como la cuarta de América Latina, en un entorno de estabilidad y responsabilidad macroeconómica y fiscal.

El Gobierno propone, entonces, construir un país con oportunidades para cerrar las brechas sociales, soportado en la promoción de la equidad, el crecimiento económico y el desarrollo del país y las regiones en un marco de legalidad, productividad y eficiencia y efectividad del gasto público, teniendo en cuenta en su elaboración, la participación, las aspiraciones de las regiones y los ODS a 2030.

En este contexto, el "Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia" busca cambiar el abordaje de la seguridad desde el control militar y policial a uno que garantice la presencia del Estado en los "territorios vacíos de institucionalidad", esto sin dejar de lado la unidad de la nación para defender la independencia e integridad territorial y los intereses nacionales, en especial de la riqueza y los activos estratégicos, de tal manera que la transformación estratégica de la defensa y seguridad se sustente en un círculo virtuoso entre seguridad, legalidad, emprendimiento y equidad.

Por otra parte, el Estado, con el fin enfrentar los retos de la defensa y la seguridad nacional, ha modernizado, fortalecido y desarrollado la acción conjunta de la Fuerza Pública para la defensa y protección de la soberanía e integridad del territorio nacional, y aunque en las últimas cinco décadas los esfuerzos se han orientado a la seguridad interna, en la última, se han modernizado algunas capacidades disuasivas para contrarrestar agresiones o amenazas de carácter global y regional a los intereses nacionales: protección de activos estratégicos como la biodiversidad, el medioambiente y los recursos naturales.

Así mismo, en un contexto de interdependencia mundial, la diplomacia para la defensa se vuelve esencial para la concertación y cooperación entre los países, en la medida que la seguridad nacional depende de la regional y esta, a su vez, de la hemisférica. Por lo tanto, se buscará fortalecer las capacidades para participar en misiones internacionales y para potenciar la disuasión, la influencia y la cooperación a través de las alianzas y de las relaciones internacionales.

Respecto del GSED, en la última década se ha consolidado como uno de los grandes grupos empresariales que le ha permitido fortalecer sus capacidades, promover el desarrollo económico del país y apoyar a la Fuerza Pública; por ello, se propone continuar con los procesos de transformación y modernización en lo relacionado con la planeación estratégica y presupuestal para desarrollar y fortalecer las capacidades que garanticen la transparencia, efectividad y sostenibilidad del gasto.

La política pública de seguridad y defensa

La Ley 684 de 2001, por medio de la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones, podría ser vista como parte de:

el proceso de rearme y modernización de la Fuerza Pública [...] que procede a una organización del mando y el planeamiento militar con vistas a una acción conjunta [...] para el mantenimiento del orden público. Si el objetivo de las dotaciones presupuestarias y la ayuda internacional era el de incrementar la capacidad operacional [...] el objetivo de la legislación [...] no es sino una ley para la guerra [...] Es por lo tanto una ley que incide en la solución militar del conflicto armado. (Montaña & Criado, 2001, p. 80)

A pesar de que esta *Ley de Seguridad y Defensa* fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en 2002, el Estado a través de la normatividad, los planes estratégicos de las Fuerzas, sus instituciones y el apoyo de la sociedad civil desplegó sus capacidades, recursos y poder disponibles, logrando obtener resultados operacionales en contra de las organizaciones criminales, como lo reseñan los planes de desarrollo en el diagnóstico de las amenazas y en la evaluación de los logros, es decir, a través de las políticas públicas sectoriales de seguridad y defensa reflejadas en los ejes y lineamientos estratégicos, políticas, planes, programas y proyectos.

Además, en la medida en que se hicieron relevantes las amenazas a la seguridad para el crecimiento económico, la inversión productiva, el bienestar de la población y los intereses nacionales, se volvió parte de la agenda y de los planes de desarrollo de manera creciente, sin dejar de lado que son parte de los fines esenciales del Estado y, que integralmente requieren de la justicia y la institucionalidad como mecanismos para consolidar la presencia del Estado en todo el territorio y brindar garantías en el ejercicio de los derechos y de la democracia. Por lo cual, como se planteó anteriormente, una política pública es el despliegue

de una mezcla de instrumentos y con ello, una ley no era suficiente para la acción del Estado.

En este contexto y según lo contenido en los PND, se puede afirmar que la Política de Defensa y Seguridad Democrática definió una política pública que ha tenido continuidad y ajustes, según la valoración de las amenazas y de la agenda presidencial del momento, que se puede identificar en las estrategias, diagnósticos de las amenazas y seguimiento a la economía, situación social, control del territorio, actos delincuenciales, presencia institucional, eficiencia en la asignación de recursos, fortalecimiento de las capacidades del Estado y resultados operacionales de la Fuerza Pública, al igual, que en los informes de la misma política.

En esta lógica, el informe del presidente de la República al Congreso en 2010 y dados los resultados de la política pública de los dos periodos de Gobierno, planteaba la siguiente visión:

En 2019, Colombia habrá consolidado la paz. Se habrán eliminado las organizaciones del narcotráfico, neutralizado el terrorismo, desmovilizado y reincorporado a los alzados en armas y superado la situación de Derechos Humanos. El país estará en capacidad de defender la soberanía y la integridad territorial, así como de garantizar la protección de los derechos y libertades ciudadanas. (Presidencia de la República, 2010, p. 17)

Conclusiones

A lo largo de este capítulo se evidencia la factibilidad de analizar la política pública desde los preceptos económicos, que conduce al abordaje de los PND en relación con el bien público de la seguridad y defensa, el cual se comienza a incluir en La revolución pacífica desde una perspectiva sectorial, debido a que estos se volvieron parte del ordenamiento constitucional y legal. También, a partir de Hacia un Estado comunitario se desarrolla el tema de una manera integral, permitiendo hacer seguimiento a esta política pública a través de los diagnósticos, evaluaciones y estrategias.

Respecto de los teóricos de la economía, Smith afirmaba que la primera obligación del Estado era brindar protección a sus ciudadanos por medio de una fuerza militar permanente, especializada, disciplinada y entrenada para el manejo de las armas, garantizando la operación de la capacidad productiva de la nación. Keynes por su parte, hacía énfasis en la asignación de recursos hacia la guerra, que conllevaba restricciones en el consumo privado y alineación con

la sociedad sobre los esfuerzos requeridos para la victoria, ya que la organización de la economía era un factor crítico.

Musgrave y Musgrave, por su parte, se refieren a la defensa como un bien público clásico, que a través de la función fiscal de la asignación se toman decisiones sobre la combinación entre bienes públicos y privados, que impactan la curva de posibilidades de producción y el crecimiento, según Samuelson. En relación con la economía de defensa, se abordan cuestiones sobre alianzas militares, impacto del gasto en el crecimiento, evaluación *trade-off* de alternativas, soberanía industrial de la defensa (materiales y armamento), gestión eficiente de recursos y sostenibilidad de los presupuestos, entre otras.

De los planteamientos sobre políticas públicas se resalta que el despliegue de la acción estatal requiere de la combinación apropiada de instrumentos, dentro de los cuales las leyes son relevantes, pero no suficientes; igualmente, como su ciclo puede iniciar en cualquiera de las cinco etapas, se puede alterar el orden u omitirse alguna. Con respecto a los PND, estos sirven para proveer los lineamientos estratégicos y explicitar los objetivos de las políticas públicas que, al ayudar a definir la visión de largo plazo, pueden mirarse como un proceso de planeación que, se espera, sobrepasen los Gobiernos.

El análisis de los PND a partir de 1990 y su categorización en términos del bien público de la seguridad y defensa sirven para analizar la evolución de esta política pública. En este sentido, *Cambio para construir la paz* evidencia las amenazas de los grupos armados a los ciudadanos, las instituciones y a la misma supervivencia del Estado, lo que llevó al fortalecimiento y modernización de las capacidades de la Fuerza Pública, al Plan Colombia como mecanismo de cooperación internacional contra el narcotráfico y a la aprobación de la Ley de Seguridad y Defensa.

De este capítulo se concluye que la acción estatal, en términos del bien público de la seguridad y defensa, se ha venido realizando a través de una política pública, ya que se dispone de normatividad, PND, planes estratégicos de las Fuerzas, instituciones y apoyo de la sociedad civil en el despliegue de sus medios a través de una Fuerza Pública, que logró contener las graves amenazas a los intereses nacionales y a la supervivencia del Estado para inicios de este siglo, mediante la estructuración e implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, que ha sido un referente y una continuidad en los siguientes PND, teniéndose como reto por parte del Estado colombiano avanzar en el control institucional del territorio.

Referencias

- BBC Mundo. (2009, 29 de marzo). *Un padre decepcionado*. <https://n9.cl/gayli>
- Betancourt, M., & Ramírez, C. (2008). *Política pública territorial*. ESAP. <https://n9.cl/gdyr2>
- Butler, E. (2011). *The Condensed Wealth of Nations and The Incredibly Condensed Theory of Moral Sentiments*. The Adam Smith Institute. <https://n9.cl/ix8fq>
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia). Art. 213.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia). Art. 339.
- Criado, M., & Montaña, J. (2001). La ley colombiana de seguridad y defensa nacional: constitucionalidad y significación dentro del "Plan Colombia". *Jueces para la democracia*, (42), 80-87. <https://n9.cl/tsyw2>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1991). *La Revolución Pacífica (Plan de Desarrollo Económico y Social 1990–1994)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1995). *El Salto Social (Plan Nacional de Desarrollo–Ley de Inversiones 1994–1998)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1999). *Cambio para construir la paz (Plan de Desarrollo 1998–2002)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003). *Hacia un Estado Comunitario (Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007). *Estado Comunitario: desarrollo para todos (Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). *Prosperidad para todos (Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *Todos por un nuevo país (Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019). *Pacto por Colombia, Pacto por equidad - Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2021). *¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?* <https://n9.cl/yb1ko>
- Herrero, R. (2010). El concepto de interés nacional. En Ministerio de Defensa (Ed.), *Evolución del concepto de interés nacional*, (pp. 17-38). <https://n9.cl/vwb1d7>
- Jahan, S., Saber, A., & Papageorgiou, C. (2014). What is Keynesian economics? *Finance and Development*, 51(3).
- Keynes, J. (1987). *Ensayos sobre intervención y liberalismo*. Orbis.
- Ley 684 de 2001. Por medio de la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones. Agosto 13 de 2001. <https://n9.cl/unwzh>.

- Matthews, A. (2019). *Introducing a development policy perspective into CAP strategic plans*. TEP Working Paper No. 0319. <https://n9.cl/rys0g>
- Montero, L., Herrera, Á., & Abril, L. (2014). Análisis comparado de las políticas públicas de defensa de México y Brasil. Retos de una nueva contrainsurgencia. *Papel Político*, 19(2), 631-655.
- Musgrave, R. (2008). Public finance and three branch model. *Journal of Economics and Finance*, 32(4), 334-339.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. Mc Graw Hill.
- Presidencia de la República (2010). *Informe al Congreso*. Imprenta Nacional.
- Roth, A. (2019). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2010). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. Mc Graw Hill.
- Sánchez, J. (2012). En la mente de los estrategas: ¿Conoce usted su curva de rendimiento estratégico? *Revista Científica "General José María Córdova"*, Escuela Superior de Guerra.
- Sandler, T., & Hartley, K. (1995). *The economics of defense*. Cambridge University Press.
- Secretaría Distrital de Planeación (2017). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*. <https://n9.cl/5tnqpb>
- Smith, A. (1985). *La riqueza de las naciones*. Orbis.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Uribe, S., Díaz, J., & Rodríguez, M. (2015). *Estrategia marítima, evolución y prospectiva*. Escuela Superior de Guerra.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de "política pública". *Desafíos*, (20), 149-187. <https://n9.cl/34no6>

Capítulo 5

Zonas Futuro: diagnóstico de la política de seguridad multidimensional para el Pacífico nariñense*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045.05>

Daniel Arias Rivera
Brandon Barrientos Martínez

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo presenta un diagnóstico sobre la política del Gobierno nacional para garantizar la seguridad en la subregión del Pacífico nariñense a partir de 2018. Se contemplaron tres temas principales: el rol del Estado, la soberanía y el enfoque de seguridad multidimensional. En ese sentido, se revisaron los antecedentes de las políticas de defensa en Colombia de los últimos veinte años y se realizó una caracterización social, política y económica del territorio nariñense. En los resultados, se reportan como obstáculos a la implementación de esta estrategia: el narcotráfico, la explotación ilegal de recursos naturales y las economías ilícitas que se ven facilitadas por la poca presencia militar e institucional del Estado. Igualmente, la pandemia global por covid-19 pudo haber dificultado la implementación de las estrategias del Gobierno nacional, concretamente en los frentes de salud, educación y comunicaciones. Al final, se hacen observaciones para analizar el real impacto de la estrategia en el siguiente cuatrienio.

Palabras clave: Colombia; Pacífico nariñense; política; seguridad; Zonas Futuro.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "Políticas Públicas de Seguridad en América Latina durante el siglo XXI", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Daniel Arias Rivera

Magíster en Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia; especialista en Psicología Forense, Fundación Universitaria Konrad Lorenz, y abogado y psicólogo, Universidad de los Andes. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8232-2833>

Brandon Barrientos Martínez

Magíster en Educación; profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia, e investigador del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3403-5407>. Contacto: brandon.barrientos@esdeg.edu.co

Citación APA: Arias Rivera, D. & Barrientos Martínez, B. (2022). Zonas Futuro: diagnóstico de la política de seguridad multidimensional para el Pacífico nariñense. En A. Cerón R. (Ed.), *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 111-143). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602045.05>

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XXI

ISBN impreso: 978-628-7602-03-8

ISBN digital: 978-628-7602-04-5

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

La región del Pacífico nariñense y en particular la del municipio de Tumaco ha tenido tres motivos que invitan a pensar en la desesperanza. Estos tres los analiza y sintetiza Fedepalma-ICP (2014) en los siguientes aspectos: un patrón desigual en el acceso a la tierra sostenido en el tiempo; un oligopolio de la violencia, y la imposibilidad de generar capital social. Es preciso describir con mayor detalle estos planteamientos para plasmar un primer escenario del problema de estudio de este trabajo.

Respecto del patrón desigual en el acceso a la tierra que se sostiene en el tiempo, la historia de Tumaco ilustra muy bien esta dinámica. La ciudad fue fundada por europeos como puerto de paso para las embarcaciones que viajaban entre los virreinos de Perú y Nueva España (hoy México) (Fedepalma-ICP, 2014). Luego, en el siglo XIX se convirtió en una zona clave para la explotación maderera y de palma, así como de tagua para la fabricación de botones de la industria textil internacional (Leal, 2005). Esta empresa, no obstante, fue dominada por una clase social alta en su mayoría *blanca*, que a su vez empleaba como mano de obra a la población local, en su mayoría *negra*. No obstante, esta bonanza de la tagua y la madera no se tradujo en desarrollo económico y social para la región.

Los problemas de centralismo Bogotá-regiones y Pasto-provincias del departamento de Nariño que hoy se ven, en la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX eran aún más acentuados. Durante el siglo XX, con la aparición del Incora (años 1960) y con la Ley de Negritudes (Ley 70 de 1993) se quiso dar una respuesta a los problemas de acceso a la tierra que históricamente habían aquejado a la población. Sin embargo, no fue una medida efectiva, porque

no contempló el debido enfoque territorial que merecía el problema y terminó precipitando disputas entre los habitantes y priorizando la titulación colectiva sobre la individual. Además, desincentivó la inversión privada para proyectos agroindustriales.

En cuanto al oligopolio de la violencia, la situación de orden público en la región se acentuó de manera drástica con la llegada del narcotráfico a finales del siglo pasado. Tras la VII Conferencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1982, esta organización terrorista cambió su estrategia a la de guerra de movimientos y reconoció la importancia estratégica de controlar el puerto de Tumaco. Más adelante, la política antinarcóticos desplazó los cultivos de coca desde Putumayo y Caquetá hacia Nariño, lo cual no hizo sino facilitar y abaratar los costos del negocio para los narcotraficantes, teniendo en cuenta que en Tumaco confluyen todas las fases de la cadena: cultivo, producción y exportación.

El auge cocalero en el distrito y la región propició además una disputa violenta por el control del negocio. A principios del siglo XXI, a las FARC le pelearon su dominio las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), por medio del bloque Libertadores del Sur y luego las bandas criminales (Bacrim) que reemplazaron a estos últimos cuando se desmovilizaron. La desmovilización y desaparición como grupo armado tuvo lugar con los Acuerdos de Paz de 2016. Las FARC pasaron a convertirse en organización política y dejaron vacante su posición en el mercado del narcotráfico. Sin embargo, la base de su organización, es decir, aquellos guerrilleros rasos que no dejaron las armas o que las dejaron y luego fueron reclutados por nuevas organizaciones criminales, aportaron su experiencia y conocimiento para seguir explotando esta economía ilícita. A estas personas que no acataron la directriz de desmovilizarse se les conoce como *disidentes* y a los grupos que las integran como *disidencias de las FARC*. Es así que cuando las FARC dejaron las armas tras el Acuerdo de Paz de 2016, las disidencias tomaron su lugar en cabeza del Frente Oliver Sinisterra, encabezado por el abatido Walter Arizala Vernaza alias 'Guacho' y posteriormente otros grupos disidentes y otros herederos de las Bacrim han seguido luchando entre sí por el lucrativo negocio.

Con la implementación del Plan Colombia a principios de los años 2000, además de la aspersión aérea de cultivos ilícitos, se reforzó considerablemente el pie de Fuerza Pública. De acuerdo con algunas estadísticas, en el área de Tumaco se llegó a contar con un uniformado por cada 23 habitantes, cuando el promedio

nacional es uno por cada 400 (Fedepalma-ICP, 2014). Sin embargo, esto no se tradujo en una mejora de las condiciones de seguridad. Por lo tanto, los grupos delincuenciales organizados, los grupos armados residuales y la Fuerza Pública del Estado han sostenido una confrontación cruenta constituyendo este denominado *oligopolio de la violencia*.

El tercer y último factor, con que Fedepalma-ICP ha descrito el panorama desalentador para Tumaco, es el de la imposibilidad de generar capital social. Esto, en otras palabras, significa que no hay confianza por parte de la población en unas instituciones sólidas que garanticen los servicios del Estado. Bien sea por la centralización desde Bogotá hacia las regiones o desde Pasto hacia los territorios del departamento, las políticas públicas gestadas desde una capital resultan a veces insatisfactorias para responder a las demandas de cada municipio. Tumaco y demás municipios no son la excepción. Se ve en cambio que son las ONG quienes llegan a suplir de cierta manera al Estado, como hacen por ejemplo las agencias de las Naciones Unidas.

Dicho lo anterior, dentro de este contexto de carencias en acceso a la tierra, en seguridad y en servicios esenciales, es que el Gobierno nacional ha decidido formular la política de las Zonas Estratégicas de Seguridad Integral (ZEII) o Zonas Futuro, como uno de los capítulos de su Política Pública de Seguridad y Defensa (PPSD) para el cuatrienio del presidente Iván Duque Márquez (2018-22). La apuesta principal es llenar los vacíos en aspectos como salud, educación, vías de acceso, comunicaciones y proyectos productivos, entre otros. Se reconoce la evidente situación de desigualdad para esta población y cómo eso reduce las opciones de vida y alienta a los jóvenes a vincularse a los grupos delincuenciales y a dedicarse a la siembra de coca, por ser más rentable que otros cultivos.

El Estado ha entendido que mejorar las condiciones de subsistencia y el acceso a servicios esenciales puede facilitar las condiciones de seguridad y con esa apuesta ha querido intervenir los territorios más difíciles del país en esta materia, como lo son el Catatumbo, el Bajo Cauca, la Macarena, Arauca y el Pacífico nariñense, del que se ocupa este trabajo. Los errores cometidos en el pasado interviniendo únicamente desde el punto de vista militar y policial quieren complementarse ahora con presencia de instituciones.

Este trabajo parte de las carencias ya descritas para explorar si la política elegida sirvió para mejorar las condiciones de seguridad de esta subregión de Nariño. Se comparan el número anual de homicidios, secuestros, desplazamientos, extorsiones, hectáreas sembradas de cultivos ilícitos delitos contra el

medioambiente y otros tipos penales derivados de estas dinámicas. Este trabajo se formula como pregunta de investigación: ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de la política pública ZEII para mejorar las condiciones de seguridad de Tumaco y los demás municipios que componen la subregión del Pacífico nariñense, como lo son Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Magüí, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán y Santa Bárbara de Iscuandé?

Para justificar este trabajo de investigación, hay que decir que cobra relevancia por diversas razones. En primer lugar, resulta conveniente porque permite evaluar una estrategia novedosa en seguridad y defensa, para conseguir resultados en los territorios de Colombia que mayores problemas reportan en esta materia. Segundo, es de relevancia social justamente por ello, porque se enfoca en zonas con mala cobertura de los servicios del Estado y quiere indagar si los hallazgos de estos lugares son aplicables a otros.

Tercero, porque analiza las implicaciones prácticas a la seguridad y la defensa a partir de problemas reales en salud, educación y otros servicios de subsistencia. Cuarto, su valor teórico permite rastrear en el tiempo cuál ha sido la línea de acción de los gobiernos nacionales y departamentales en materia de seguridad. Quinto, este trabajo es de utilidad metodológica, porque contribuye a la definición del concepto de *seguridad multidimensional* y sus aplicaciones y busca que se generen nuevas preguntas a partir de las conclusiones que aquí se alcancen.

Esta investigación analiza en el terreno la implementación de una estrategia basada en estos conceptos de múltiples dimensiones de la seguridad. La apuesta del Gobierno nacional por un proyecto de atención desde las instituciones, precedido por una acción militar y policial, quiere sembrar las bases para el desarrollo económico y social de una región históricamente excluida del entorno nacional. Es el punto de partida para hacer competitiva a una región que, por su ubicación geográfica y por la importancia estratégica que representa ser el segundo puerto del Pacífico, debería tener mejores indicadores socioeconómicos.

El objetivo general de este capítulo es describir las fortalezas y debilidades de la estrategia elegida por el Gobierno nacional para garantizar la seguridad en la región del Pacífico nariñense a partir de 2018. Para cumplir con lo anterior, se proponen tres objetivos específicos. Primero, analizar las políticas de seguridad implementadas en la región del Pacífico nariñense desde la década de 2000, tanto a nivel nacional como departamental. Segundo, identificar las particularidades políticas, sociales y económicas que caracterizan en la región del Pacífico

nariñense como factores desencadenantes de problemas de seguridad. Y tercero, examinar el impacto del programa de Zonas Estratégicas de Intervención Integral –Zonas Futuro– en la seguridad de la región del Pacífico nariñense.

Para cumplir con estos objetivos se acudió a una metodología cualitativa basado en un método descriptivo a partir del análisis documental. Para la revisión de políticas de seguridad en el plano nacional se consultó directamente el texto de las políticas públicas del orden nacional desde la del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2003), hasta la del gobierno de Iván Duque Márquez (2019). En el plano departamental, la remisión se hizo a los capítulos de seguridad de los planes de desarrollo departamentales (PDD) desde la gobernación de Antonio Navarro Wolff (2008), hasta la actual de Jhon Alexander Rojas Cabrera (2020). Se citan también comentarios de autores que evaluaron el impacto de estas políticas.

En cuanto a la caracterización del territorio, el insumo fue de documentos oficiales para el aspecto geográfico, investigaciones historicistas para el aspecto histórico y social en periodos remotos. Para describir la situación del periodo reciente, se utilizó material de prensa que se ocupaba de reportar las mutaciones de los actores armados en la región y el impacto al orden público.

Para analizar la política de las Zonas Futuro se utiliza información publicada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDAI), por ser la entidad encargada de la coordinación e implementación en el Pacífico nariñense. Se acude también a material de prensa como apoyo y se utilizan estadísticas oficiales como indicadores de progreso.

El enfoque teórico por medio del cual se analizan los problemas aquí planteados es el de las políticas públicas en seguridad. La situación de seguridad en el Pacífico nariñense se analiza a lo largo del tiempo desde el punto de vista de las políticas públicas que allí se implementaron concretamente en esta materia. Las Zonas Futuro son una rama específica de la PPSD que el Gobierno se trazó para su cuatrienio, la cual, a su vez, se desprende de la hoja de ruta del respectivo PND de Iván Duque Márquez para desarrollar entre 2018 y 2022, como macro-política general. Para llegar a entender cómo se concibió esta rama específica, hay que devolverse en el tiempo y situarse a principios de siglo, cuando tanto el Plan Colombia (1999), como la política de Seguridad Democrática (2003) eran productos del contexto en que se expedían.

Esto se puede situar teóricamente dentro del modelo de Elder y Cobb (1984) sobre la formulación de la agenda pública. En los años 1980 estos teóricos

clásicos de las políticas públicas reflexionaron acerca del proceso de formulación de la agenda y de cómo un asunto en particular se inserta en la agenda de un Gobierno para tomar su lugar en las políticas públicas. De manera muy didáctica explicaron cómo los asuntos de las personas de tercera edad vinieron a cobrar relevancia cuando la vejez se convirtió en una categoría de edad independiente, lo cual no había ocurrido antes, porque la prevalencia de ancianos no era tan significativa. Confluyeron en el bote de basura para este caso cuatro factores: personas, problemas, soluciones y oportunidades de decisión.

En lo que a seguridad en Colombia y a la subregión en cuestión se refiere, el contexto de inicio de siglo era el de un Estado débil, grupos terroristas que lo desafiaban y se financiaban mediante economías ilícitas como el narcotráfico, un proceso de paz rumbo al fracaso y una nueva narrativa internacional fruto de los atentados del 11 de septiembre en la ciudad de Nueva York. Estos factores sumados al discurso político de un candidato, Álvaro Uribe Vélez, abrirían la ventana de oportunidad para poner como primera prioridad del panorama político el tema de la seguridad (Santander, 2012).

Como se verá en esta sección del capítulo, la agenda pública colombiana encara sus problemas como subproductos de una débil seguridad. En otras palabras, si Colombia deja de ser insegura, dejaría también de ser pobre y atrasada en lo social. Esta es la importancia de este enfoque sobre preponderancia de la seguridad en la formulación de las políticas públicas. A continuación, se recorre este camino desde el Plan Colombia en tiempos de Andrés Pastrana, pasando por la Seguridad Democrática de Álvaro Uribe y la estabilización que buscaría Juan Manuel Santos impulsando un nuevo proceso de paz, hasta llegar a las Zonas Futuro de Iván Duque.

Antecedentes de seguridad en la región

Esta sección se ocupará de analizar las políticas de seguridad implementadas en la región del Pacífico nariñense desde la década de 2000, haciendo la distinción entre el nivel nacional y el departamental. Se elige esta década porque es conforme fue evolucionando el fenómeno del narcotráfico a nivel nacional; desafortunadamente se forjó también el destino de esta subregión. Fue desde los años 1980 cuando se asentó esta problemática en esta zona y como se verá más adelante, trasformó social, económica y políticamente el desarrollo de estos territorios.

La llegada del Plan Colombia marcaría un hito, del cual aún se pueden evidenciar sus consecuencias y que, entre otras cosas, moldeó las estrategias nacionales del nuevo milenio, para alinear recursos técnicos y humanos a fin de combatir esta amenaza, así como la del terrorismo y ahora más recientemente la del crimen organizado. El desarrollo de herramientas de seguridad y defensa para imponer el Estado de Derecho y para proteger a la población y garantizar sus derechos estuvo marcado por la lucha frontal contra unas amenazas. Las mismas que en la escena internacional se trazarían como el enemigo por vencer y por eso, lo llevado a cabo en el Pacífico nariñense sirve de ilustración para entender esta dinámica global, aplicada en un problema local, pero cuyas implicaciones repercuten también en el ámbito vecinal y hemisférico.

Plan Colombia

El Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado fue un acuerdo bilateral entre los Gobiernos de Colombia y EE. UU. Tenía como objetivos atacar la amenaza del narcotráfico; terminar el conflicto armado y reactivar social y económicamente al país. Se concibió en 1999 durante las administraciones de Andrés Pastrana y Bill Clinton, respectivamente presidentes de Colombia y EE. UU. Entre 2001 y 2016 se invirtieron más de 5.000 millones de dólares en ayuda militar producto del proceso de cooperación (Ramírez, 2017).

Este plan tuvo dos fases con dos aproximaciones metodológicas diferentes y con disparidad de objetivos y concepciones para alcanzarlos (Guevara, 2015). Una primera que fomentaba la descentralización de la administración pública y buscaba beneficios a nivel local. Actuaba mediante el método *bottom-up*, que es lo que en políticas públicas significa trabajar desde la base de la sociedad, haciendo que los directamente beneficiados sean quienes dirijan la acción para proponer, diseñar y ejecutar aquellos programas y herramientas para subsanar las condiciones de desigualdad. La sustitución de cultivos ilícitos, la atención a población desplazada y las acciones priorizadas en territorios con más violencia era lo que se identificaba como aquello que debía intervenir para cumplir con los objetivos del plan. La clave era dejar en manos de particulares la administración de los proyectos en sus territorios. Es lo que Duffield (2001) llamaba *la internalización de la política pública*.

Por otro lado, la segunda fase del plan operó con el método *top-down*, que es lo opuesto al anterior. Aquí el énfasis está en la administración desde el nivel nacional, que apuntaba a recuperar confianza para invertir en la economía

colombiana, mejorar la imagen del país internacionalmente, buscar la paz, reformar y modernizar las Fuerzas Militares, el sistema de justicia y combatir el narcotráfico, que para entonces ya se concebía como una amenaza de carácter hemisférico (OEA, 2003).

En ambos escenarios los territorios intervenidos eran aquellos donde la presencia del Estado era incipiente o nula, donde la ley pasa a estar en manos de grupos armados que toman el lugar oficial. Serje (2005) llama a este fenómeno *espacios vacíos*. El Plan Colombia quería dar las condiciones para el correcto desempeño de la iniciativa privada, entendida en este caso como la de los ciudadanos que debía proteger.

En el Pacífico nariñense se implementaron en el marco del Plan Colombia iniciativas orientadas a asperjar los cultivos ilícitos, más que a empoderar a las comunidades desde la base social, por lo que la presencia del Estado se fortaleció considerablemente desde lo militar, pero no desde lo institucional (Ceballos, 2003).

Seguridad Democrática

A la llegada del presidente Álvaro Uribe en 2002, Colombia era definida en varios espacios internacionales y académicos como un *Estado fallido* (Tokatlián, 2008). Esto significa que la institucionalidad no era capaz de ejercer soberanía dentro de su integralidad territorial, ni de detentar el monopolio del uso de la fuerza ni de garantizar los derechos a la población. La Política de Defensa y Seguridad Democrática de 2003 se implementó en un contexto internacional en el que el terrorismo era la principal amenaza. Los atentados terroristas del 11S redefinieron las relaciones internacionales y el marco hemisférico de la OEA que concibió la seguridad como un concepto multidimensional, el cual puede ser afectado por variables de orden social, político, económico y ambiental, además de las tradicionales variables militares. El Plan Colombia significó una importante inyección de recursos para fortalecer el aparato militar, para llevar las instituciones del Estado a los territorios históricamente excluidos, tales como el aparato judicial, puestos de salud, escuelas, carreteras y comunicaciones. Esta inversión en seguridad permitió recuperar el control territorial y la soberanía nacional. Se priorizó la intervención con enfoque territorial, se concibió la participación civil como el centro de la democracia y ese era justamente el valor principal que le hacía falta al país para recuperar su seguridad: la democracia (Gobierno de Colombia, 2003).

En este escenario, Colombia reunió esfuerzos y se propuso vencer a las FARC como la principal amenaza contra la democracia y el principal obstáculo del momento para alcanzar sus fines esenciales definidos constitucionalmente (CPC, 1991). Con esta lectura temporal debe analizarse esta política pública, la herramienta que para ese momento permitió reducir delitos como el homicidio, secuestro, desplazamiento, tomas guerrilleras y cultivos ilícitos. Fue el mecanismo que cohesionó a la sociedad y sentó las bases para atraer inversión de capital extranjero y con ello mejorar condiciones sociales e indicadores económicos. Es para destacar el rol que se dio a nuevos actores como la sociedad misma, que cumplió el llamado para involucrarse en la defensa y la seguridad del sistema democrático. Tuvo iniciativas como *Soldado campesino* o *Red de cooperantes*¹, ejemplos de cómo en la implementación de una política de seguridad intervienen actores que no hacen parte del Estado formalmente como las Fuerzas Armadas o policiales que cumplen un papel igualmente importante. Es de nuevo una aproximación mediante el modelo *bottom-up*. Como resultados tangibles, para el cuatrienio 2002-2006 esta política reporta reducciones para los delitos de secuestro extorsivo del -83 % y de atentados terroristas del -61 %, así como la presencia de estaciones de Policía en todas las cabeceras municipales del país por primera vez (Gobierno de Colombia, 2007).

Autores como Chillier y Freeman (2005) critican la concepción multidimensional de la seguridad porque es darle una *securitización* a la seguridad y enfrentar problemáticas de seguridad con métodos de militares y bélicos. No obstante, esta herramienta permitió la reducción de frentes guerrilleros en Cundinamarca y cercanías a la capital de la república, así como la recuperación de las cabeceras municipales y el retorno de los alcaldes a sus municipios. También se destaca la desmovilización de las AUC, como otro actor armado y la posterior Ley de Justicia y Paz (Ley 915 de 2005) que facilitó su retorno a la vida civil, así como los mecanismos judiciales de verdad, justicia, reparación y no repetición para las víctimas del conflicto, a pesar de que la narrativa oficial rechazaba la existencia del mismo y adopta la visión de una amenaza terrorista (en sintonía con el contexto internacional descrito tras el 11S de 2001). Sin embargo, algunos autores reportan que la justicia material para las víctimas aún no llega y que este no era el mecanismo idóneo (Leal, 2011).

¹ Consistía en incorporar a las FF. MM. soldados preferiblemente originarios de la región donde cumplirían su labor o con algún territorial allí, para facilitar la acción de la Fuerza Pública y la relación con la comunidad. Red de cooperantes por su parte tenía como objetivo que los ciudadanos se acercaran libre y voluntariamente a la Fuerza Pública y proporcionaran información que resultara de utilidad en la tarea de estas.

Consolidación de la Seguridad Democrática

En el segundo mandato de Álvaro Uribe (2006-2010) se continuó con el camino iniciado con la Seguridad Democrática y se buscó afianzar la presencia del Estado en los territorios que se habían comenzado a recuperar. Para ello, se enfatizó la acción social, la seguridad urbana y ciudadana, la movilidad de las FF. AA. y la preponderancia del rol de la inteligencia y la contrainteligencia. Fueron los años en que se dieron resultados destacados y mediáticos como las bajas al secretariado de las FARC y el rescate de algunos secuestrados políticos. Las operaciones Fénix y Jaque de 2008 ilustran algunas de estas gestas de las Fuerzas Militares. El pie de fuerza en estos ocho años pasó de 313.406 a 426.014 (FF. MM. de 203.283 a 267.629 y Policía Nacional de 110.123 a 158.385) (Gobierno de Colombia, 2011). Por su parte, los miembros de las FARC pasaron de cerca de 20.000 a 8.000 aproximadamente en el mismo lapso de ocho años.

De otra parte, desaparecidas las AUC, surgieron las Bacrim (bandas criminales pos-AUC), grupos delincuenciales que adoptaron a algunos desmovilizados y que continuaron realizando actividades ilícitas tales como narcotráfico, minería ilegal y extorsiones. Seis de las más destacadas eran El Ejército Revolucionario Popular, en los llanos; Los Rastrojos, en Valle del Cauca; Antioquia, Cesar y Nariño; Banda Criminal Urabá, en el Caribe; Banda Criminal Renacer, en Chocó; Los Machos, en Valle del Cauca, y Los Paisas, en Antioquia, Bolívar, Sucre y La Guajira (Leal, 2011).

El concepto clave de esta política era la *consolidación*, que se refería al control territorial por parte la Fuerza Pública para que las instituciones del Estado puedan ejercer su mandato legal y los ciudadanos sus derechos. Los territorios nacionales se clasificaron según los colores del semáforo, donde rojos eran aquellos que requería un control mediante un esfuerzo militar intenso; amarillo, donde se requería estabilización por medio de esfuerzo militar y policial coordinado, y verde, donde se requería, justamente, consolidación a través de esfuerzo policial y social.

Los territorios del Pacífico nariñense pasaron de amarillo en 2004 a rojo en 2006 y continuaron así hasta 2010, es decir que pasaron de ser un área objeto de estabilización a una objeto de control. En otras palabras, el Estado perdió la capacidad de ejercer dominio sobre esta subregión. A pesar del aumento de Fuerza Pública, los indicadores de violencia aumentaron. Esto se puede explicar gracias a la movilidad de redes de narcotráfico a estos

territorios y a la lucha abierta entre bandas delincuenciales por controlar las rentas de esta economía ilícita. En la sección segunda de este artículo, se profundizará en la caracterización de este vínculo entre narcotráfico y violencia en este rincón del país.

Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad

Con la llegada de Juan Manuel Santos al poder (2010-2018) se trazó una nueva política que tuvo como objetivos reducir la producción de narcóticos erradicando cultivos, fortaleciendo las capacidades de la Fuerza Pública y desarticulando bandas. También, mejorar las condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana y avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas del crimen, mejorar todavía más la inteligencia y promover acciones respetuosas de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

No obstante, esta política recibió críticas en las que se señalaba que la militarización de la seguridad afecta a la Fuerza Pública por la desnaturalización que produce de sus roles constitucionales. Mientras que el DIH y las FF. MM. son el marco y el actor conducente para enfrentar a los grupos armados, los derechos humanos y la Policía son el marco y el actor contra los grupos criminales. Las condiciones geográficas, la presencia, o ausencia, estatal en determinadas zonas y las capacidades militares llevaron a que las acciones coordinadas excedieran la aplicación de esta distinción. Por otro lado, problemas de exclusión social, desigualdad, acceso a mínimos de supervivencia, problema de tierras fueron determinantes en zonas como Tumaco y demás municipios del Pacífico nariñense para que se asentaran grupos criminales y armados, ofreciendo alternativas de vida a los pobladores que fueran más viables que las que podrían tener si permanecían en la legalidad.

La Ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) marcó un hito porque reconoció la existencia de un conflicto armado en Colombia que ha afectado a un significativo número de personas, que han sufrido la violencia y han visto afectados bienes jurídicos tales como la vida, la integridad o la propiedad. Esta norma a su vez creó herramientas para reparar desde el punto de vista simbólico y material, así como también estableció un procedimiento para restituir la tierra a quienes se les había despojado de ellas. Esto, aunque no es propiamente una herramienta de PPSD, sí buscó reparar un problema social que tuvo como causa unos hechos violentos que no se evitaron precisamente por carencias en seguridad y en defensa.

El semáforo que se introdujo para clasificar los territorios según las necesidades que tuvieran en materia de seguridad reportaba que para 2010, el 69 % del territorio del país estaba en verde y requería únicamente de intervención de seguridad ciudadana; el 25 % estaba en amarillo y necesitaba de una política de consolidación, y el 6 % del territorio se encontraba en rojo y demandaba una desarticulación de los grupos violentos. Al igual que en 2006, en 2010 la subregión del Pacífico nariñense se encontraba en rojo y necesitaba del despliegue de las mayores capacidades del Estado para que su seguridad fuera controlada (Gobierno de Colombia, 2011).

Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Partiendo de que más de dos tercios del país requerían de una intervención a través de las herramientas de la seguridad ciudadana, en 2011 se formuló una política pública para alcanzar este objetivo. Tuvo como ejes la Prevención social y situacional; Presencia y control policial; Justicia, víctimas y resocialización; Cultura de la legalidad y convivencia, y Ciudadanía activa y responsable.

Los conceptos centrales de la seguridad ciudadana y convivencia son definidos en esta política como:

La seguridad ciudadana se entiende como la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad. La convivencia, por su parte, comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social. (Gobierno de Colombia, 2011a)

Esta política optó por focalizar esfuerzos en delitos de mayor impacto y mayor frecuencia, como los que afectan la vida e integridad de las personas. También focalizó aquellos territorios donde los indicadores de estas conductas fueran más altos. Tumaco y demás municipios del Pacífico nariñense no figuran en focalización que reúne 48 % de delitos en el país, aunque este distrito sí reunía para 2010 el 1,4 % de los homicidios y ocupaba la décima casilla a nivel nacional en la clasificación de las ciudades y municipios con mayor número de estos casos.

Todos por un Nuevo País

En el segundo gobierno de Santos (2014-2018) se continuó con la profesionalización de la Fuerza Pública y con la modernización social y en infraestructura

como adyuvantes del proceso de seguridad. También, teniendo el proceso de paz en la mira, tensiones geopolíticas con vecinos y amenazas del entorno global: terrorismo y crimen organizado, se buscó construir e intervenir desde un sector Defensa interconectado con otros sectores de la administración pública, así como con los demás países de la región. Colombia buscó el rol de liderazgo en escenario regional para enfrentar estas amenazas comunes.

Otras amenazas a la seguridad y la defensa que toman relevancia en este periodo son la minería ilegal como financiador del crimen organizado, además del lavado de activos y el contrabando. En regiones como la que se estudia en este artículo, serán tenidas en cuenta como potenciadores de la violencia y obstáculos para la garantía de derechos de sus pobladores. Con la firma de los acuerdos de paz en 2016, llamaría la atención el rol del líder social y el defensor de derechos humanos en el ámbito territorial. En las zonas donde hay cultivos ilícitos, minería ilegal o donde hubo desmovilización de combatientes será más probable que se atente contra la vida e integridad de estas personas (CPDAI, 2020).

Políticas departamentales para la seguridad

A nivel departamental, los planes trazados para intervenir los problemas de seguridad en Nariño fueron reiterados, tanto en las causas que analizaron, como en las soluciones que propusieron. En la revisión de los últimos cuatro PDD puede verse esta constante.

2008-2011: Adelante Nariño

Se identifican para este periodo como actores armados a las FARC, ELN y grupos posdesmovilización a las AUC, tales como Águilas Negras o Nueva Generación. La motivación principal del componente de seguridad en este cuatrienio es la defensa de la vida. Para ello, se busca ofrecer alternativas para los jóvenes en su tiempo libre para que no terminen delinquiendo; integrar las distintas entidades del Estado con la administración de justicia, y compensar la ausencia de la institucionalidad en algunas regiones con inversión social. Esta Gobernación quiso fortalecer la seguridad de algunos de los municipios más peligrosos, generar una cultura de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y atender a las víctimas del conflicto armado (Gobernación de Nariño, 2008).

2012-2015: Nariño Mejor

Los homicidios departamentales en 2011 fueron 579. Así se inicia este componente del PDD, donde nuevamente es la vida el bien jurídico que más se quiere proteger y con el que más dificultades se ha tenido. Para ello, se busca incluir nuevos actores en la política además de las instituciones oficiales. Se contempla para esta oportunidad que participen los cabildos indígenas, los consejos comunitarios y las pastorales de las diócesis. Esta administración departamental quiso aproximarse a la problemática de la seguridad mediante la coordinación de los distintos niveles territoriales, las tecnologías de la información, el acceso a la justicia, la formación de la población campesina, la solidaridad y la denuncia y la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos (Gobernación de Nariño, 2012). Así mismo, la promoción de las garantías en el proceso electoral, de iniciativas ciudadanas de construcción de cultura de paz y la resolución alternativa de conflictos.

2016-2019: Nariño Corazón del Mundo

2015 cierra con una tasa de 26,5 homicidios por cada 100.000 habitantes en el departamento, lo que ratifica que ni los dos gobiernos departamentales anteriores (ni los siguientes como se verá) lograron atajar este indicador violento. Esta Gobernación se propuso reducir no solamente el delito, sino la percepción de inseguridad y la oportunidad de que estos se materialicen, con lo que se establece en esta temporalidad un enfoque preventivo. También se incluyen factores diferenciales a partir de los distintos tipos de población, el género de las víctimas, otras condiciones que los hacen singulares y las dinámicas particulares de cada territorio en el departamento. Se retomó el programa de ambientes seguros de Gobernaciones anteriores y se enfatizó nuevamente la coordinación desde los distintos niveles territoriales. Al acceso a la justicia nuevamente se le dio relevancia y para ello se priorizaron recursos para los municipios con indicadores delictivos más altos. Teniendo la paz como eje de innovación, se prestó atención a las víctimas del conflicto y se persiguieron los delitos de hurto y –desde luego– homicidio (Gobernación de Nariño, 2016).

2020-2023: Mi Nariño en Defensa de lo Nuestro

Los problemas de inseguridad se mantenían para 2020, así como los altos números de homicidios y otros delitos y el área sembrada de cultivos de uso ilícito. Sin embargo, los actores generadores de violencia habían mutado también y

ahora se identificaban con nuevas siglas, a pesar de que su accionar era el mismo de quienes los antecedieron: GUP (Guerrillas Unidas del Pacífico), FOS (Frente Oliver Sinisterra), AGC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia), AUPAC, MRC, entre otros. La proliferación de estos nuevos actores se dio como resultado de los espacios dejados por las FARC tras su desmovilización con los Acuerdos de La Habana de 2016. La incapacidad posterior del Estado por ocupar con instituciones este vacío promovió una lucha violenta por distintos grupos para controlar el territorio y explotar el negocio del narcotráfico y de otras economías ilícitas. Para 2018, había en el país 169.000 hectáreas sembradas de coca, de las cuales el 25 % estaban en el Departamento de Nariño y cerca de la mitad de esa porción en la subregión del Pacífico nariñense. El 22 % de los nariñenses figuraban como víctimas del conflicto armado, los problemas de acceso a la justicia seguían presentes y en contexto de posconflicto resultaba más pertinente que nunca hacer proyectos que hicieran sustentable la paz, para lo cual se trabajaría con los PDET (planes de desarrollo con enfoque territorial), con consejos locales de reconciliación y sería fundamental la reparación integral a las víctimas (Gobernación de Nariño, 2020).

Con este resumen sobre las estrategias de seguridad en el plano departamental se complementa el análisis hecho desde la órbita nacional. Se ve cómo una Gobernación tras otra se propone reducir unos indicadores de violencia, formulando soluciones similares solo que cambiando sus nombres. Se tienen identificados los componentes de la violencia en esta región del país, las causas y los actores. Con estos antecedentes en materia de PPSD se traza el contexto de estrategias y herramientas previas la formulación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral —o Zonas Futuro— que se concibieron en la política del Gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022). Con los elementos aquí presentados se estudiará en los párrafos siguientes, si la estrategia estudiada es útil para resolver los problemas de seguridad en la subregión del Pacífico nariñense.

Particularidades sociales, políticas y económicas

Esta sección se ocupará de identificar las particularidades políticas, sociales y económicas que caracterizan a la región del Pacífico nariñense como factores desencadenantes de problemas de seguridad.

Caracterización geográfica y datos generales del territorio

Tumaco y los demás municipios que componen la subregión del Pacífico nariñense, como lo son Barbacoas, Roberto Payán, Francisco Pizarro, Olaya Herrera, El Charco, La Tola, Santa Bárbara de Iscuandé, Magüí Payán y Mosquera, están ubicados en el extremo suroccidental del territorio colombiano. Juntos reúnen una población de 189.965 habitantes y conforman un área de 15.673 kilómetros cuadrados (DANE, 2019).

Tumaco es la principal ciudad de esta subregión y es la segunda ciudad del departamento en población. Es además el segundo puerto en importancia sobre el litoral del Pacífico. Fue fundada en 1640 por los indígenas Tuma que habitaban las riberas del río Mira, que desemboca en el océano cerca de la población. Su distancia con la capital departamental, Pasto, es de 274 km y el recorrido por tierra toma un poco más de cinco horas. Su topografía es plana y ligeramente ondulada, en una región con bosques de mangle. Su precipitación media anual es de 3.050 milímetros (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2016).

Durante 1990 y 2013 tuvo 263 acciones vinculadas al conflicto armado y según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con corte a 2012, 82.930 personas habían tenido que desplazarse fuera del distrito y otros 66.283 llegaron a él también desplazados (IGAC, 2016). Durante 2020 la UARIV entregó 12.189 millones de pesos por concepto de 1.661 cartas de indemnización por el conflicto armado (UARIV, 2020).

Breve caracterización histórica y social del Pacífico nariñense

En los tiempos de la Colonia, el territorio que hoy pertenece al Pacífico nariñense estaba a cargo de la Capitanía de Popayán, al igual que el resto del litoral, que estaba agrupado en dos grandes bloques. El primero al norte que correspondía a lo que hoy es el Departamento de Chocó y el segundo al sur, que es lo que hoy llamaríamos Barbacoas-Nariño.

Tumaco ha estado aislada y fuera del radar del centro del país por no ser rica para la explotación de la industria aurífera. En cambio, sí ha sido útil para servir de puerto de algunas mercancías (Prieto, 2014). Durante el siglo XIX tuvo un poblamiento acelerado, justamente por la movilidad portuaria y la importancia tanto de Buenaventura, como de Tumaco. Se convirtieron estas dos ciudades en núcleos agrícolas y fluviales cuando se dio el *boom* del caucho, la tagua y la madera. Estos materiales eran demandados por las economías europea y norteamericana que vivían un proceso acelerado de industrialización. Por ejemplo,

durante la Primera Guerra Mundial, hubo una bonanza efímera de maderas y materiales para construir embarcaciones navales (Cruz, 2020).

En medio de esta dinámica comercial empieza a formarse una caracterización de la sociedad tumaqueña entre una clase urbana de negociantes, en su mayoría de piel clara y otra clase rural y trabajadora, en su mayoría de piel oscura. Este patrón se mantendría hasta la actualidad y durante el siglo XX se documentarían casos de diferencias en función de la clase social y el grupo étnico (Leal, 2005). También por explotar esta industria, consistente en la recolección y el intercambio de materias primas, habría fuertes disputas por las tierras para cultivar la tagua, aunque no sería todavía en el siglo XIX cuando el problema alrededor de la tierra fuera el de la titulación, como sí se vio en otras regiones y periodos en Colombia.

Tras la independencia de Colombia, la nueva república intentó mantener el esclavismo, pero no prosperó en estas tierras del Pacífico nariñense, precisamente por las condiciones geográficas que ubicaban a esta población muy lejana del centro del país y también de la ciudad de Pasto, capital departamental. La tupida selva y la cordillera que hoy día hacen difícil el acceso a esta parte del litoral estaban más acentuadas dos siglos atrás. La naturaleza extractiva y sin transformación de esta industria, la oferta limitada de bienes y el ciclo de agotar, destruir, no renovar y abandonar, como ocurrió con Tumaco y territorios aledaños durante el *boom* de las materias primas ha sido según Almario (2009) lo que ha hecho que esta región esté en las condiciones en que se encuentra hoy.

En 1887 con el Concordato entre el Estado y la Santa Sede, la Iglesia Católica quedó a cargo de la administración de las regiones de la Amazonía, Orinoquía y el litoral del Pacífico (Álvarez, 2011). Esto le permitió a la institución religiosa evangelizar los territorios remotos, conseguir nuevos fieles y llevar la doctrina de Cristo a los lugares donde no llegaría la institucionalidad. El Estado por su parte enfocó sus recursos en la capital y las principales ciudades que impulsaran el desarrollo económico del país. Guardando algunas proporciones, al día de hoy se mantiene esta división del país, entre territorios donde hay completa presencia de las instituciones oficiales y otros donde la presencia es reducida y actores irregulares cuentan con la facilidad de copar los espacios que deberían ser del Estado.

En el siglo XX ya se había agotado el modelo de extracción y exportación de materias primas que se había descrito. Vino luego de esto un crecimiento acelerado del área urbana y las actividades económicas dominantes ahora eran

la pesca y la explotación maderera (Cruz, 2020). Esto a su vez refuerza la distinción entre la clase trabajadora y la negociante, la cual es además dueña de las tierras y de la industria. La violencia de los años 1950 si bien no se vivió de una manera tan drástica como en otras regiones, sí tuvo como efecto la salida de comerciantes conservadores, frente a la mayoría liberal en Nariño, el fin definitivo de las exportaciones y la llegada de nuevos líderes regionales y jefes locales de la política (Hoffmann, 1999). Surgiría en este contexto lo que los pobladores locales conocerían como el *Imperio Betista* que era el legado de Samuel Escrucería Delgado, heredero de los grandes comerciantes de ascendencia europea de los años 1920. Este poder comercial permearía la esfera social y política, hasta los tiempos del narcotráfico a finales del siglo, que definirían la historia de esta región hasta estos tiempos.

De manera tangencial, en la introducción de este capítulo se aludió a que fue en la década de 1980 cuando se marcó un antes y un después en la historia de Tumaco y de esta región del Pacífico nariñense. Y fue el narcotráfico el punto de quiebre entre un distrito con alguna historia por haber servido de plataforma de materias primas para la economía mundial, a convertirse en epicentro del narcotráfico en la región. Justamente lo que más ha beneficiado este negocio ilícito es que en este litoral confluyen todas las etapas de la cadena de producción de la cocaína: cultivo, raspado, procesamiento, embalaje y distribución. En las laderas del monte nariñense se siembra la hoja, para ser luego convertida en el laboratorio en pasta de coca para ser exportada primero a Centroamérica y luego a los EE. UU., entre otros destinos finales de consumo. Y fue en los años 1980 cuando se dio este quiebre, porque en medio del auge del narcotráfico, la era de los capos de renombre mundial y la persecución por parte del Estado a los cultivos en otras regiones tales como Valle del Cauca, Putumayo y Caquetá, los narcotraficantes finalmente optaron por desplazar su producción hasta las inmediaciones del océano Pacífico donde mejores réditos han obtenido.

Los primeros en llegar fueron el ELN, seguido de las FARC, quienes tras su VII Conferencia en 1982, decidieron evolucionar a una guerra de guerrillas y queriendo descentralizar su estrategia, ocuparon territorios clave como este puerto del Pacífico, que como se indicó, su salida al mar era fundamental para el negocio del narcotráfico (Fedepalma & ICP, 2014). Más adelante llegaron las AUC y disputaron tanto las tierras como las rentas derivadas de esta economía; al desmovilizarse, cedieron su espacio a las Águilas Negras, los Rastrojos y los Urabeños, entre otros. Estos a su vez con el tiempo irían desapareciendo y dando su lugar a nuevas bandas.

En la actualidad, en los tiempos posteriores al Acuerdo de Paz de La Habana y en medio de la pandemia global por covid-19, Tumaco vive con angustia la disputa entre bandas criminales que se disputan a muerte las economías derivadas del narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión al comercio, entre otras. Un reportaje reciente da cuenta de la tensión que viven sus pobladores en medio de la emergencia sanitaria (Soto, 2020). Si bien desde 2021 el impacto a la salud y a la economía es como nunca antes se había visto, lo que mayor temor genera en esta ciudad es la guerra que sostienen las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP) y la Gente del Orden, heredera del Frente Oliver Sinisterra, disidencia de las FARC que alguna vez fue comandada por Walter Arizala Vernaza, alias 'Guacho'. Al momento de asumir el cargo, el presidente Iván Duque se comprometió a devolver el control y la calma a la región y fijó como objetivos de alto valor a 'Guacho' y a 'David', comandante de las GUP (Arbeláez, 2018). Si bien en pocos meses se cumplió con dar las bajas, la tensión y el peligro no se terminaron. Los cabecillas en la industria del narcotráfico rápidamente son reemplazados por otros que también pueden ser dados de baja, pero el problema de fondo subsiste. Son el narcotráfico y sus economías asociadas los que causan el problema de seguridad en el Pacífico nariñense. Pero este problema se ve facilitado por la débil presencia institucional que no deja a los jóvenes proyectos de vida distintos a vincularse al crimen para tener unas condiciones de vida dignas, poder, mujeres y respeto, que son los atributos que identifican en los cabecillas de las organizaciones y que quieren también para sí mismos.

Hace falta una inversión social considerable en la que el Estado brinde de manera digna opciones de educación, servicios de salud, plataformas de comercio, transporte de bienes y personas, alternativas de empleo legal y comunicación con el resto del país y del mercado. Son varios los intentos por mejorar la seguridad. Se ha descrito ya cómo se ha reforzado sin cesar la presencia militar y policial, cómo se ha fumigado, asperjado, removido y vuelto a sembrar la hoja de coca. Se han presentado las políticas desde el ámbito regional para perseguir determinados delitos, garantizar la acción de la justicia y atender las víctimas, impidiendo que sean objeto de nuevas conductas criminales. Cada nuevo Gobierno nacional y departamental identifica los mismos problemas de seguridad y propone a veces las mismas soluciones o a veces otras novedosas. Sin embargo, el problema de fondo es el mismo: hay una alta vulnerabilidad económica y social que facilita el despliegue de economías ilícitas que no encuentra resistencia por parte de la débil institucionalidad.

Esta vez el actual Gobierno identificó las zonas más peligrosas e inestables de Colombia y quiso enfrentarlas con la estrategia de las Zonas Futuro (o Zonas Estratégicas de Intervención Integral), en la que el Pacífico nariñense es una de ellas y cuya ejecución está a cargo de la CPDAI. La inversión para 2021 fue cercana a los 30.000 millones de pesos y tuvo seis iniciativas principales. Estas fueron la dotación para las escuelas públicas, la adquisición de treinta embarcaciones con refrigeración para el transporte de alimentos, la construcción de una plaza de mercado en Tumaco y un mercado de emprendedores, la ampliación y modernización de un centro carcelario y la construcción de las carreteras entre Junín y Barbacoas y la vía binacional entre La Espriella y Río Mataje.

En la siguiente sección se abordará a la luz de la evidencia disponible si estas inversiones del programa de Zonas Futuro tuvieron al corte de 2021, un impacto suficiente para mejorar las condiciones de seguridad en el Pacífico nariñense. Es probable que la pandemia global por covid-19 haya reducido la expectativa y que los esfuerzos dispuestos al inicio no hayan podido hacerse como se deseaba. Se revisa esto también y lo primero en este proceso de análisis debe ser agotar la correspondiente adecuación normativa que dio vida al programa.

Programa de las Zonas Futuro

Esta sección se ocupará de analizar el programa de las Zonas Futuro (o Zonas Estratégicas de Intervención Integral). En primer lugar, se trae el contexto normativo que dio origen a la estrategia, luego se describen los objetivos que se plantearon para la temporalidad 2018-2022 y finalmente se analiza a la luz de la evidencia disponible si las inversiones realizadas fueron suficientes y necesarias para mejorar las condiciones de seguridad en el Pacífico nariñense.

Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

El PND (2018-22) *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* traza varias líneas de acción. La que se ocupa del tema de este trabajo es la de seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana. Tiene un presupuesto trazado de 63,6 billones de pesos, dentro de los 132,7 que se le asignan al *Pacto por la legalidad* que es uno de los tres componentes principales del PND (DNP, 2019).

Dentro de los objetivos del plan figuran la desarticulación de organizaciones criminales, la reducción de las hectáreas de cultivos ilícitos, la introducción de

las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) para sustituir economías ilícitas, el fortalecimiento de las capacidades de seguridad y defensa nacional y la protección de líderes sociales amenazados. Las ZEII, renombradas como Zonas Futuro, son el mecanismo diseñado para hacer el tránsito del control militar al institucional y poder fortalecer con ello el Estado Social de Derecho. Servirán para desarticular estructuras del crimen organizado, luchar contra el narcotráfico, el lavado de activos y proteger los intereses nacionales. Los objetivos enunciados en el componente de seguridad del PND se relacionan a su vez con cinco metas del desarrollo sostenible de la agenda 2030: 9. Industria, innovación e infraestructura; 10. Reducción de desigualdades; 14. Vida submarina; 16. Paz, justicia e instituciones sólidas; y 17. Alianzas para lograr objetivos.

Política de Defensa y Seguridad

La PDS del presidente Iván Duque para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad plantea un enfoque multidimensional, multisectorial e interagencial. Lo que significa una nueva manera de entender los problemas de esta área, porque integra nuevas dimensiones (social, política, económica y ambiental) y nuevos actores dentro y fuera de la administración pública y las FF. AA. y de seguridad. Concibe por primera vez al agua, a la biodiversidad y al medioambiente como activos estratégicos de la nación que deben ser protegidos. Reconoce la existencia de espacios vacíos, donde la presencia del Estado es nula o mínima y los concibe como amenazas a la seguridad (MDN, 2019). Por lo anterior, implementa las ZEII para acelerar esta intervención estatal mediante mecanismos como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y transformar con ello los factores de amenaza en el territorio.

Esta política tiene cinco ejes de transformación estratégica. El primero es el de agua, diversidad y medioambiente, que como ya se dijo, son ahora concebidos como activos estratégicos. Segundo, se tiene el eje de seguridad cooperativa que incorpora la diplomacia de la esfera internacional. Tercero, la disrupción del delito que busca el desmantelamiento de las economías ilícitas; cuarto, el tránsito del control militar al institucional, enmarcado en las Zonas Futuro, y, por último, el de la innovación, ciencia y tecnología que implementa nuevos conocimientos a la tarea de brindar seguridad.

Sobre el eje de las Zonas Futuro hay que agregar que son definidas como aquellas donde la presencia institucional es escasa, los recursos naturales son valiosos y abundantes, suelen estar en zonas fronterizas, operan en sus terrenos

las economías ilícitas y los servicios públicos son deficientes. Requieren de un fuerte despliegue militar en un primer momento, que luego sea reemplazado por una oferta adecuada de servicios esenciales. Se llaman Futuro, porque estas zonas serán de construcción de legalidad, equidad y emprendimiento que son los pilares de la hoja de ruta del Gobierno Duque.

PDET y Acuerdos de Paz

Los PDET con los que se deben articular las Zonas Futuro tienen como origen el punto 1.2.1 de los Acuerdos de Paz de La Habana, que tratan la materia de la reforma rural integral. Están previstos para operar por un término de quince años, orientando la planificación de la acción pública y la gestión de los recursos públicos en los 170 municipios donde para ellos se ha dispuesto. Estos componen cerca del 36 % del territorio nacional, el 45 % de las áreas de los Parques Naturales Nacionales e impactarán la vida de 6,6 millones de colombianos. Las principales entidades del orden nacional de estos planes son la Agencia de Renovación del Territorio y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, que deberán coordinar con las del orden local y departamental. El PND en su *Pacto por la Equidad* los incorpora.

Decretos especiales

La declaratoria de territorios como Zonas Futuro (o ZEII) estará a cargo del Consejo de Seguridad Nacional tal como lo establece la Ley 1941 de 2018, que modifica la Ley 418 de 1997. El criterio es que haya criminalidad que afecte la seguridad nacional, que se deba proteger a la población y garantizar acción unificada, coordinada, interagencial y sostenida e integral del Estado. Este consejo tendrá representantes de los ministerios del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda y directores de departamentos administrativos de Presidencia, inteligencia, consejero de seguridad nacional y comandantes de las Fuerzas Militares y Policía.

Por su parte, el Decreto 2278 de 2019 definió que para cada Zona Futuro se debe implementar un Plan Especial de Intervención Integral (PEII) que contenga un plan de aceleración del PDET respectivo, un plan de medidas reforzadas de protección y un plan de fortalecimiento del Estado Social de Derecho. El PEII y el resto de los proyectos de la Zona Futuro del Pacífico nariñense están a cargo de la CPDAI.

PEII Pacífico Nariñense

El Plan Estratégico de Intervención Integral de la Zona Futuro del Pacífico nariñense prevé hacer entre 2020 y 2022, 400 acciones. De estas, 275 hacen parte de la aceleración de los PDET y el 27 % del total de estas acciones están asignadas para el distrito de Tumaco que es el que mayor población reúne. La distribución año por año de estas acciones se podría resumir de la siguiente manera.

Para 2020 se trazan como ejes la protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos mediante la implementación del Plan de Acción Oportuna (PAO), que es la hoja de ruta para la garantía de los derechos de esta población. Así mismo se priorizan por parte de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) los diez municipios del área. Se realizan intervenciones integrales a las comunidades afro de las riberas en el litoral, se construyen dos comisarías de familia, dos casas de la mujer y se atienden 519 solicitudes de restitución de tierras.

Dentro de las iniciativas de aceleración de los PDET, están la remodelación del puerto de Tumaco, la vía binacional La Espriella-Mataje, la vía secundaria entre Junín y barbacoas, la asignación de recursos para vías terciarias, la electrificación de áreas rurales, el fortalecimiento del hospital San Andrés de Tumaco, la remodelación y dotación de 27 instituciones educativas, estudios y diseños para alcantarillado y la promoción de alianzas productivas para el agro.

Durante 2021, la meta trazada además de continuar con los proyectos del año anterior que pudieran verse afectados en su desarrollo por la pandemia global por covid-19 era la de trabajar en los mismos ejes, pero con nuevas acciones. Entre estas se destacan la construcción de la tercera comisaría de familia, 23 escenarios deportivos, 12 muelles salteros, el fortalecimiento de cuatro centros de salud, la formulación de siete planes de ordenamiento territorial (POT) y la ampliación de la cárcel de Tumaco.

En 2022 se tiene previsto ampliar la red celular para llevar cobertura de voces y datos, construir otros once escenarios deportivos y otros siete muelles salteros. Se espera también terminar con el acueducto y alcantarillado que se diseñó, las vías terciarias que se financiaron en el primer año y todos aquellos proyectos que se formularon en el PEII. Como se puede ver, la hoja de ruta para esta Zona Futuro tiene proyectos de infraestructura, de acceso a la justicia, de educación, deporte y recreación, servicios básicos y proyectos productivos. Si bien la coordinación ha estado a cargo de la CPDAI, la ejecución en concreto de cada proyecto está a cargo de la entidad especializada. Por ejemplo, las vías son

desarrolladas por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la cárcel la remodela el Ministerio de Justicia y las solicitudes de restitución las atiende la Unidad de Tierras (URT). Esto ilustra el carácter interagencial, la integración multisectorial y la concepción multidimensional que de la seguridad concibe la PSD y que encuentra en las Zonas Futuro un importante ejemplo de estudio de caso.

Implicaciones de las Zonas Futuro en la seguridad

Para analizar si las 400 acciones (o parte de ellas) adelantadas por el Gobierno en el marco de la Zona Futuro del Pacífico nariñense, es preciso recordar la línea de base que se trazó al inicio y compararla con indicadores más recientes. Para esto se presenta en la tabla 1 el comportamiento de algunos delitos entre 2018 y 2021, a partir de cifras oficiales del MDN (2018, 2020 y 2021). Otro indicador por considerar es el de la evolución de la red de kilómetros pavimentados de vías públicas que a nivel departamental pasó de 698 en 2018 a 702 en 2020 (Invias, 2021).

Tabla 1. Comportamiento de algunos delitos entre 2018 y 2021 en los municipios del Pacífico nariñense

	2018	2020	2021 (31 DE JULIO)
Homicidios	378	326	183
Masacres	3 (2017)	2	2
Secuestros	4	5	1
Extorsiones	83	60	22
Hectáreas erradicadas de cultivos ilícitos	16971	27556	8206
Delitos contra el medioambiente	23	24	10

Fuente: elaboración propia con base en MDN (2018, 2020 y 2021)

La implementación de las acciones del proyecto de Zonas Futuro ha sido más intensa en 2021 que en los años anteriores, quizá por las dificultades a la movilidad que acompañaron a la pandemia global por covid-19. Para septiembre aún se estaban ejecutando obras de 2020 y se reportaba un avance del 97 %, dentro del que se destacaba la conectividad de internet en Tumaco, el

fortalecimiento de la base de lanzamiento de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) y de la red de hospitales de baja complejidad en los diez municipios de la subregión analizada o la institución educativa secundaria Nuestra Señora del Carmen en Tumaco. No obstante, hay obras que reportan retrasos como lo son las intervenciones a las instituciones educativas en Francisco Pizarro, así como proyectos de abastecimiento de agua potable y esparcimiento para jóvenes. En 2021 se espera avanzar en lo que está pendiente, así como en la mejora de muelles saltaderos, de embarcaderos, de escuelas, más hospitales, así como en apoyo a proyectos de emprendimiento (CPDAI, 2021).

Análisis sobre el diseño y formulación de la política

Como ya se indicó, la política de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro es uno de los ejes de la PPSD 2019, del Gobierno del presidente Iván Duque Márquez. Desarrolla además el pacto por la seguridad del PND 2018-2022. La meta principal que planteó para garantizar seguridad en lugares apartados fue superar el abandono estatal desmantelando los grupos financiados por economías ilícitas como el narcotráfico o la extracción minera ilegal. Con ello se eliminarían los principales factores de amenaza para la seguridad, para luego acelerar la intervención estatal que permita la transformación estructural de estos territorios. Una herramienta adicional eran los PDET que tenían una asignación presupuestal considerable y un diseño particular con enfoque especial para cada territorio. Las áreas designadas como Zonas Futuro tienen como factor común que son importantes para la biodiversidad y los recursos naturales, que suelen estar en zona de frontera internacional o que sirven de corredor de tránsito para pasar de otra nación al océano Pacífico. Hay además disputa armada entre distintos grupos armados organizados (GAO) por el control de las economías ilícitas como se mencionó.

Lo que plantea de novedoso la estrategia de este Gobierno para superar el problema de la seguridad en las Zonas Futuro, y en concreto en la del Pacífico nariñense, es el enfoque multidimensional que plantea desde la misma política pública general de defensa y seguridad. En la hoja de ruta para el cuatrienio en materia de seguridad se establece que la seguridad es un problema que se ve modulado por otras variables de tipo social, económico, político y ambiental.

Esto ya se sabía y se tuvo en cuenta en periodos anteriores, pero no se había hecho una aproximación teórica en que se hicieran tangibles las relaciones entre los distintos campos y que se le diera un peso considerable a la protección del medioambiente y los recursos naturales. Esta última es destacada en el PND donde se alinea el plan de gobierno con los ODS 2030 y se reivindica el rol del cuidado ambiental. Novedoso también es identificar las zonas de mayor criminalidad e inferir que esta situación es así por la importancia estratégica que tienen las Zonas Futuro para los grupos ilegales. No es accidente que la delincuencia sea mayor en estos territorios y se trazan comunalidades entre ellas.

No resulta novedoso por el contrario iniciar la intervención territorial con control militar. En el recuento sobre las políticas públicas analizadas desde 2000, tanto en lo nacional como en lo departamental, se muestra que el despliegue de efectivos, los operativos militares o el incremento del pie de fuerza han sido una constante y que no han servido para dar los resultados que nuevamente se aspira a conseguir en este cuatrienio. Algunos de ellos son la reducción de los principales delitos como el homicidio, secuestro, extorsión y siembra de cultivos de uso ilícito, entre otros. Se mencionó que era prematuro y que no se disponía al momento de escribir estas páginas de los datos actualizados sobre el comportamiento de estos tipos penales, pero analizando en abstracto el diseño de la política de Zonas Futuro, resulta difícil esperar que el mismo método que ha fallado en ocasiones anteriores, por sí solo pueda dar resultados diferentes. Más si se tiene en cuenta que otra variable entró a intervenir desde 2020 y fue la pandemia global por covid-19, que además de tener impacto en la salud pública, golpeó muy fuerte la economía y la seguridad.

En cuanto a las fortalezas de esta nueva iniciativa, se identifica la aproximación interagencial para responder como Estado en su conjunto a un problema que tiene varias dimensiones, no solamente la de la seguridad. De esta manera, se ponen tareas concretas a aquellas instituciones del Gobierno y del Estado para responder desde el marco de su competencia al servicio en específico que debe prestar a la ciudadanía. Pero también resulta clave que una dependencia desde el más alto nivel del Gobierno central apadrine el proceso de una Zona Futuro y coordine a todos los que participan desde el nivel nacional y desde el territorial. Es el caso de la Zona Futuro de Pacífico nariñense, donde la CPDAI se encarga de administrar el presupuesto, formular el plan de acción y hacer seguimiento a los compromisos de las agencias intervinientes.

Como debilidades de esta y otras políticas implementadas durante la pandemia se encuentra que la hoja de ruta no haya podido implementarse con la prioridad planteada a su inicio. Ya se dijo que la emergencia sanitaria obligó a redirigir recursos públicos que se destinarían para unas actividades hacia otros rubros, como lo fueron los subsidios a la población vulnerable o el fortalecimiento del sistema hospitalario. El caso de la Zona Futuro del Pacífico nariñense no fue diferente y por eso resulta difícil estudiar en los tiempos deseados si las probables inversiones en seguridad y fortalecimiento de la institucionalidad habrían sido de utilidad. Por esto, una debilidad es la de sintonizar las prioridades entre el nivel central y el nivel territorial, cuando hay un conflicto entre lo que se pretendía hacer y lo que la contingencia obligó a reformular.

Conclusiones y recomendaciones

A partir de estos datos que indican que se está trabajando pero que la tarea aún no está concluida, no habría las condiciones para afirmar que esté completa la ejecución de las acciones del proyecto de la Zona Futuro Pacífico nariñense. Así las cosas, no sería posible, con corte a noviembre de 2021, analizar el impacto directo de estas acciones sobre la seguridad de la subregión, que fue el objetivo general trazado al inicio de este capítulo. Para cumplir con él, sería fundamental esperar primero que termine este Gobierno en agosto de 2022 y que tenga la oportunidad de entregar las acciones pendientes dentro de las 400 que se trazó en su plan inicial. Luego de ello, habría que revisar nuevamente el comportamiento de los tipos penales que se presentó en la tabla 1 y, en caso de encontrar una tendencia decreciente, habría que explorar si existe un nexo entre ello y el proyecto de la Zona Futuro.

Sin embargo, el ejercicio realizado hasta este punto no tendría por qué considerarse fallido. En estas páginas se hizo un recuento sobre la visión general del Estado al trazar políticas públicas de defensa y seguridad, así como de la visión departamental para articularse dentro de estos marcos nacionales. Al respecto se puede decir en este momento que el foco brindado a perseguir el narcotráfico se mantiene y que fue uno de los ejes que motivó la promulgación de las Zonas Futuro: se identificó como factor de riesgo para la supervivencia del Estado de Derecho y para la misma población del Pacífico nariñense. El tráfico de drogas moldeó y acentuó la fragilidad social en estos municipios y agregó violencia a una zona que ya sufría de pobreza. Esta economía ilícita se consolidó a pesar de

los esfuerzos del Estado por perseguir a los narcotraficantes y la inversión en pie de fuerza no se tradujo en mejoras a la seguridad.

Por parte de las administraciones departamentales, aunque han tenido siempre claro que el homicidio es la primera amenaza que deben enfrentar en seguridad, han fallado reiteradamente a la hora de reducirla. No han sido suficientes los programas de inversión social, las alternativas de tiempo para los jóvenes y los métodos alternos de resolución de problemas. No es claro si efectivamente se implementaron y si dieron resultado o si la ejecución no estuvo a la altura de la formulación. Lo cierto es que cada cuatrienio llega una nueva administración departamental y vuelve a trazar el objetivo que la anterior no pudo cumplir.

El programa de las Zonas Futuro parecía haber identificado la base social que subyace al problema de seguridad en la subregión analizada. Desde la formulación de la política de seguridad y defensa actual se trazó como eje el tránsito de la presencia militar a la institucional en los territorios del Estado donde hacía falta estabilizar y consolidar. Desafortunadamente la pandemia global por covid-19 retrasó la ejecución de las acciones previstas para subsanar rezagos en cobertura de servicios públicos, de salud, de educación y de comunicación. Al momento de terminar estas páginas estaba lejos de concluirse la entrega de estas obras, por lo tanto, no estaban aún dadas las condiciones materiales para que las carencias económicas pudieran revertirse y que con ello se fortaleciera el tejido social y las economías ilícitas perdieran personal y sustento.

Sigue pendiente el análisis que aquí se quiso trazar. Como recomendación, una vez concluya este Gobierno y que las Zonas Futuro estén terminadas, se deberá dejar un tiempo para volver a comparar la línea de base en temas de seguridad con el panorama que el escenario futuro presente. Hasta tanto, estas fueron las consideraciones que fue posible presentar con corte a noviembre de 2021. La misión continúa y el investigador que se acerque al Pacífico nariñense podrá valerse del contexto que este capítulo quiso dar a la problemática de este territorio del sur de Colombia.

Referencias

- Almario G., O. (2009). De lo regional a lo local en el pacifico sur colombiano, 1780-1930. *Historiela. Revista de historia regional y local*, 1(1), 76-123.
- Álvarez N., M. A. (2011). Religión, política y educación en Colombia. La presencia religiosa extranjera en la consolidación del régimen conservador durante la Regeneración. *Historiela. Revista de historia regional y local*, 3(6), 154-172.
- Arbeláez C., M. (2018, 8 de septiembre). Alias David era el hombre más peligroso del Pacífico, asegura presidente Duque. *RCN Radio*. <https://n9.cl/f3cia>
- Ceballos, M. (2003). *Plan Colombia: contraproductos y crisis humanitaria. Fumigaciones y desplazamiento en la frontera con Ecuador*. Codhes. <https://n9.cl/q7t8s>
- Chillier, G., & Freeman, L. (2005). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia*. Programa de seguridad WOLA. <https://n9.cl/q7t8s>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDHAI) (2020). *Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos*. <https://n9.cl/jzx4m>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDHAI) (2021). *Informe de Implementación de la Zona Futuro Pacífico nariñense*. (CPDHAI)
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia). Art. 2.
- Cruz, D. K. (2020, 3 de junio). Tumaco, histórica exclusión del proyecto de nación. *Periódico UNAL*. <https://n9.cl/wf0eb>
- Decreto 2278 de 2019. Por medio del cual se [...] hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEI y se dictan otras disposiciones. Diciembre 16 de 2019. <https://n9.cl/zygvj>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2019). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <https://n9.cl/rpbth>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://n9.cl/zygvj>
- Duffield, M. (2001). *Governing the borderlands*. En M. Duffield, *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. Commonwealth Institute.
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1984). Agenda-building and the politics of aging. *Policy Studies Journal*, 13(1), 115.
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma (Fedepalma), & Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) (2014). *Tumaco: ¿razones para la desesperanza?* <https://n9.cl/o4j5k>
- Gobernación de Nariño. (2008). *Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011*. <https://n9.cl/mwet9>

- Gobernación de Nariño. (2012). *Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015*. <https://n9.cl/mwet9>
- Gobernación de Nariño. (2016). *Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019*. <https://n9.cl/5w9lm>
- Gobernación de Nariño. (2020). *Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023*. <https://n9.cl/ij1ze>
- Gobierno de Colombia. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. <https://n9.cl/mx3c6>
- Gobierno de Colombia. (2007). *Política de consolidación de la seguridad democrática*. <https://n9.cl/7b2z7>
- Gobierno de Colombia. (2011). *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad*. <https://n9.cl/7b2z7>
- Gobierno de Colombia. (2011a). *Política nacional de seguridad y convivencia ciudadana*. <https://n9.cl/7b2z7>
- Guevara L., J. P. (2015). El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 63-82.
- Hoffmann, O. (1999). *Identidades locales, identidades negras: la conformación del campo político en Tumaco (1950-1998)*. <https://n9.cl/b5c8r>
- Instituto Nacional de Vías (Invías) (2021). *Estado de la red vial. Criterio técnico*. <https://n9.cl/p96uh>
- Leal L., C. (2005). Un puerto en la selva. Naturaleza y raza en la creación de la ciudad de Tumaco, 1860-1940. *Historia crítica*, (30), 39-65.
- Leal, F. (2011). Una visión de la seguridad en Colombia. *Análisis Político*, 24(73), 3-36.
- Ley 1448 de 2011. Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. <https://n9.cl/dxnwy>
- Ley 1941 de 2018. Por medio de la cual se prorrogó la Ley 418 de 1997, la cual consagró los instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se creó el Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo. Diciembre 18 de 2018. <https://n9.cl/zsrtp>
- Ley 70 de 1993. Por medio de la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Agosto 27 de 1993. D. O. 41.013.
- Ley 951 de 2005. Por medio de la cual se crea el acta de informe de gestión. Marzo 32 de 2005. D. O. 45.867.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN) (2019). *Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. <https://n9.cl/1uhz0>
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2003). Declaración de la cumbre de las Américas. Paz, seguridad y defensa. <https://n9.cl/1d27r>

- Prieto M., A. G. (2014). *Historia de Tumaco Siglo XIX*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. <https://n9.cl/24dj6>
- Ramírez M., J. C. (2017). Balance de los quince años del Plan Colombia (2001-2016): recuperación de la institucionalidad colombiana y consolidación de la presencia del Estado en el territorio nacional. *Estudios internacionales (Santiago)*, 49(186), 187-206.
- Santander, J. (2012). *El proceso de formación de agenda de la política de seguridad democrática*. Ediciones Uniandes. Universidad de los Andes.
- Serje, M. (2005). *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Universidad de los Andes.
- Soto, L. (2020, 21 de octubre). El covid y una venganza contribuyeron a acabar "la paz" en Tumaco. *La Silla Vacía*. <https://n9.cl/hp40h>
- Tokatlian, J. G. (2008). La construcción de un "Estado fallido" en la política mundial: el caso de las relaciones entre EE. UU. y Colombia. *Análisis político*, 21(64), 67-104.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2020). *En 2020, víctimas de Tumaco recibieron más de \$12.000 millones en indemnizaciones*. <https://n9.cl/bskjq>



EDITORIAL ESDEG

Políticas públicas de seguridad

en América Latina durante el siglo XXI

Para comprender las políticas de seguridad en América Latina en el contexto contemporáneo, es necesario conocer los paradigmas y las escuelas del pensamiento social que debaten acerca de la noción de seguridad, así como los trabajos teóricos que han impactado la investigación y cuyos marcos interpretativos y enfoque multidisciplinar permiten evidenciar las condiciones distintivas de la materia en la región.

Con estos referentes, se ofrece al lector una visión en aspectos como: el ámbito de las decisiones de política exterior en materia de seguridad; el componente económico de la política de seguridad y defensa, y el diagnóstico de la aplicación de dichas políticas en el contexto de implantación de paz. Así, el libro propone una aproximación a la configuración del pensamiento y aplicación de las políticas públicas de seguridad en América Latina.



ISBN 978-628-7602-03-8



9 786287 602038