



La debilidad estratégica del estado colombiano : la  
política exterior y la política de defensa

**Rafael Francisco Hernández Buitrago**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales**

**Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**  
Bogotá D.C., Colombia

2012

030482  
1375

**ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA**  
**MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES**

**LA DEBILIDAD ESTRATÉGICA DEL ESTADO COLOMBIANO: LA POLÍTICA  
EXTERIOR Y LA POLÍTICA DE DEFENSA**

Monografía de grado para optar por el título de  
Magister en Seguridad y Defensa Nacionales

RAFAEL FRANCISCO HERNÁNDEZ BUITRAGO

TUTOR:

HUMBERTO ALARCÓN ORTIZ

OCTUBRE 2012

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I.	
<i>LOS CAMPOS ESTRATÉGICOS DE UN ESTADO MODERNO</i>	6
CAPITULO II	
<i>LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL DESARROLLO HISTÓRICO DE COLOMBIA</i>	13
2.1. El proceso de institucionalización social	
2.2. Política de seguridad sin defensa estratégica: entre la soberanía y el orden interno	
2.3. El excesivo protagonismo de la situación interna: conflicto armado interno	
2.4. Colombia sin una política de defensa: los retos de la posguerra fría	
CAPITULO III	
LA DÉBIL POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA	40
3.1 Los problemas de la política exterior	
3.2 Los retos de la política exterior: una década de cambios	
A MODO DE CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	48

## LA DEBILIDAD ESTRATÉGICA DEL ESTADO COLOMBIANO:

### LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA DE DEFENSA

#### INTRODUCCIÓN

Los Estados Modernos se construyeron a partir de una serie de dinámicas políticas e institucionales que buscan proyectar capacidades de poder y de gobierno sobre territorios y población. Dentro de las dinámicas más importantes se encuentra la concentración de una serie de monopolios que ayudan al Estado a consolidar su capacidad de control sobre los territorios y población. La capacidad para hacer la guerra frente a otros Estados y de mantener centralizado este monopolio ante otros actores sociales, consolidó para las unidades políticas llamadas Estados, el monopolio de la coerción. Igualmente, fue importante desde el siglo XVII que los Estados se encargaran de su propia representación en el escenario internacional y con ello los Estados adquieren el monopolio de la diplomacia, algo que hoy pasa por obvio, pero que antes de la Guerra de los Treinta años (1618-1648) estaba a cargo de la iglesia católica y sus buenos oficios en el escenario internacional.<sup>1</sup>

Pero no sólo se ha tratado de estos dos monopolios. El Estado ha tenido que entrar en escenarios diversos, en donde no puede tolerar competidores, estos es, escenarios en los cuales sólo es posible el monopolio estatal. Uno de ellos, de una gran importancia estratégica es el monopolio educativo.<sup>2</sup> Los Estados han tenido que copar el escenario de la instrucción pública con dos propósitos: por un lado, generar conocimiento productivo para los Estados, en especial la ciencia y la tecnología, y por otro, generar los sujetos sociales que necesitan: los ciudadanos. En este marco, la educación fue una actividad que muy pronto demostró que no podía seguir estando en manos de los cuerpos religiosos, pues los Estados corrían el riesgo de no contar con conocimiento útil para su construcción, además,

---

<sup>1</sup> PATIÑO VILLA, Carlos Alberto. 2006. *Religión, Guerra y Orden Político. La ruta del siglo XXI*. Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, pp. 80-90.

<sup>2</sup> WALLERSTEIN. Immanuel. 1998. *Abrir las ciencias sociales*. Editorial Siglo XXI, México.

de no contar con ciudadanos con unos valores y relatos históricos que los dispusiera a mantener su Estado soberano.

Frente a este escenario de concentración de monopolios, el Estado colombiano ha demostrado una gran deficiencia para obtenerlos. La coerción, la justicia, la educación o la moneda han sido ámbitos donde el Estado colombiano aún no logra obtener los diferentes monopolios, es decir, estos han sido escenarios en donde el Estado ha encontrado toda serie de competidores que han mitigado el éxito estatal. De manera concreta, este trabajo tiene el propósito de analizar la política exterior y la de seguridad del Estado colombiano en las dos últimas dos décadas.

La tesis que intentaremos defender es que el Estado colombiano ha demostrado una debilidad histórica en dos campos estratégicos para su actuar, la defensa y la diplomacia, lo cual ha dificultado el protagonismo y la proyección internacional del país. El descuido en estos campos por parte de la elite dirigente en el país, ha traído como consecuencia un discreto posicionamiento del país en la región y la perdida constante de su integridad territorial desde su aparición como república hasta hoy.

Esta tesis será demostrada a partir de la siguiente estructura argumentativa. En el primer capítulo se demostrará que el monopolio de la coerción y un cuerpo diplomático son elementos estratégicos para los estados modernos. En el segundo aparte se analiza las características históricas del Ejército Nacional Colombiano, mostrando la relativa debilidad de esta institución en el proceso de formación del Estado. En el tercer aparte se presentan algunas características de la política exterior, destacando la falta de diversificación de su agenda, y la relativa securitización en la cual se ha visto presa. Finalmente se presentan unas conclusiones, que tienen la pretensión de ser recomendaciones estratégicas para la proyección de Colombia en el siglo XXI.

En este trabajo se abordarán la dimensión política como el monopolio de la última decisión.<sup>3</sup> Bajo esta perspectiva, la facultad política consiste en la capacidad de tomar

---

<sup>3</sup> Para Schmitt la distinción que le es propia a lo político es la de *amigo-enemigo*. Esta definición no define el concepto de lo político, sencillamente ayuda a establecer unos contornos de dominio. En este marco, advierte que el enemigo en la política no coincide con la maldad (moral) o la fealdad (estética), sino que es

decisiones que afectan de manera amplia la sociedad. En este marco, cuando se habla de la política exterior y de la política de defensa estamos pensando en las decisiones que han tomados los diferentes gobiernos sobre estos temas.

---

un término que incorpora al otro, al contrincante; en palabras de nuestro autor alemán "Simplemente es el otro, el extraño, y para determinar su esencia basta con que sea existencialmente distinto y extraño en un sentido particularmente intensivo." El respecto ver SCHMITT, Carl. 1998. *EL concepto de lo político*. Editorial Alianza, Madrid.

## CAPITULO I

### *LOS CAMPOS ESTRATÉGICOS DE UN ESTADO MODERNO*

En el libro *Coerción, Capital y Estados Europeos, 990-1990*, Charles Tilly señala que los Estados hacen la guerra y viceversa, esto es, la guerra ha permitido el desarrollo de los Estados, al menos para el caso Europeo.<sup>4</sup> La guerra ha sido el crisol que ha permitido depurar las diferentes unidades políticas en el continente europeo, y por sustracción de materia funcionó como ingeniería del sistema internacional moderno. En este sentido es necesario comprender que la formación de los Estados modernos respondió a un proceso contingente, histórico y social, y por lo tanto, como bien lo indica Tilly, no corresponde en sentido estricto a una necesidad histórica ni a una obligación moral.

El proceso de formación del Estado moderno debe ser comprendido entonces como un proceso conflictivo de centralización de monopolios y concentración del poder sobre la base de la distinción entre, por un lado, lo público y lo privado, y por otro, entre política y violencia, todo esto en el entendido de que el Estado no solo es una organización con poder coercitivo con capacidad de anular otros aparatos del mismo tipo en su territorio<sup>5</sup>, sino que ejerce sus funciones con pretensión de *legitimidad*, a través de aparatos ideológicos que le permitan ejercer poder político sobre la sociedad y ejercer influencia de amplio espectro sobre ella.

Siguiendo a Tilly podemos considerar a la violencia organizada como el factor dinámico más importante en la construcción de los Estado modernos pues garantiza la integración territorial y la articulación asimétrica de los poderes regionales al Estado central, es decir, su incorporación al aparato burocrático del Estado. Este hecho tiene importantes implicaciones, ya que la territorialización de la soberanía traza para el Estado un horizonte político basado en la estructuración del espacio y las relaciones sociales dentro de un territorio, proceso que condiciona las relaciones entre Estados y ubica al monopolio de la violencia en el centro de los procedimientos de pacificación interna y preparación para la guerra exterior.

---

<sup>4</sup> TILLY, Charles. 1992. *Coerción, Capital y Estados europeos 990-1990*. Editorial Ariel, Madrid.

<sup>5</sup> TILLY, 1992, 90.

Por supuesto la formación de Estado moderno es un correlato del desarrollo de las sociedades capitalistas y bien puede ser entendido como la expresión política de las condiciones de interdependencia creadas por múltiples procesos, entre ellos, la industrialización, la apertura comercial y la monetarización de la economía, la cual permitió a los príncipes, verdaderos artífices del Estado moderno, pagar sus ejércitos sin necesidad de recurrir a la fragmentación territorial propia del feudalismo, lo cual aumentó la dependencia relativa del cuerpo militar al aparato político, vínculo que terminaría por institucionalizarse.<sup>6</sup>

A pesar de la múltiples vías de configuración del Estado moderno<sup>7</sup>, la construcción del monopolio de la violencia siempre implica el sometimiento de otros actores, casi todos poderes regionales con capacidad coercitiva que durante largo tiempo se han establecido como *regímenes de facto*, incidiendo de manera decisiva en la formación de identidades colectivas que refuerzan las relaciones de dominación en escenarios locales. Según Tilly el Estado moderno es producto de múltiples procesos que permitieron a los príncipes utilizar su limitada capacidad coercitiva para relocalizar circuitos económicos al interior de sus territorios, lo cual les permitió acceder de manera efectiva a una porción importante del excedente económico para fortalecer el aparato coercitivo<sup>8</sup>. En este sentido el Estado preparó las condiciones políticas, jurídicas y militares para el florecimiento de la empresa capitalista en la vía de la *coerción capitalizada*<sup>9</sup>, la única capaz de generar las ventajas económicas que dotaron al propio Estado de la capacidad de organizar la guerra de manera sistemática y masiva.

En cualquier caso la formación del poder político en occidente implicó la articulación conflictiva de poderes en distintos niveles, hasta convertir al Estado en la unidad

---

<sup>6</sup> PATIÑO, 2006, 31-45.

<sup>7</sup> TILLY, 1992, 41.

<sup>8</sup> TILLY, 1992, 87.

<sup>9</sup> Como lo expresa Patiño "esta vía dota al Estado de una fuerza activa tanto militar como policialmente, a la vez que permite crear una fuerza de intervención económica desde estructuras financieras, productivas y comerciales activas, en las que la capacidad de inversión y dirección del Estado son determinantes del impulso de mantenimiento de crecimiento económico". Ver PATIÑO, 2006, 35.

privilegiada de integración territorial, incluso sobre otras experiencias de organización política, como el Imperio o las Ciudades-Estado. Este proceso incidió de manera decisiva en la configuración del sistema interestatal después de la paz de Westfalia y aún hoy sigue funcionando como factor determinante en la lógica de las relaciones internacionales.<sup>10</sup>

De acuerdo con esto es posible asociar la formación del Estado moderno a, por lo menos, tres procesos fundamentales<sup>11</sup>: *la centralización política*, que exige que el Estado comience a operar un dominio directo en los niveles regionales, esto es, sin intermediación de poderes locales que fisuren la legitimidad del Estado y lo sometan a sus intereses económicos y políticos inmediatos; segundo, la centralización política implica que la lealtad al Estado debe ser directa y estar mediada de forma adecuada por dispositivos ideológicos y simbólicos asociados a la *ciudadanía*, esto implica desestructurar las estructuras clientelares, configuradas en las regiones a través de un complejo esquema valorativo sostenido por favores políticos y lealtades personales; tercero, la *integración del territorio*, que implica la implementación de aparatos eficientes de regulación social a través de la intermediación institucionalizada, adecuados canales de representación política del conflicto social e intervención en la economía. Sin duda la formación del propio Estado, que encierra lógicas de interdependencia, cooperación y competencia contribuye a la delimitación y estructuración del territorio; sin embargo todo Estado debe considerar una prioridad, mantener su integridad territorial frente a otras unidades políticas, lo cual implica una acertada y planificada política de defensa.

Ahora bien, ¿cómo vincular este proceso a la formación de los Estados en América Latina y por supuesto, al caso colombiano? Como bien indica Kenneth Waltz, el tratamiento de la realidad social exige un adecuado proceso de teorización, para esto se hace necesario concebir los límites conceptuales inherentes a las particularidades espaciales y temporales de cualquier teoría, al mismo tiempo exige identificar las posibilidades de re-semantización que aporte pistas claras sobre los alcances de la generalización conceptual y la capacidad

---

<sup>10</sup> PATIÑO, 2006, 160.

<sup>11</sup> GONZALEZ, Fernán: 2003. "De las territorialidades bélicas a la presencia diferenciadas del Estado", En *La Violencia política en Colombia*. CINEP, Bogotá, p. 240.

explicativa de una teoría. En este sentido la formación de los Estados latinoamericanos da suficiente cuenta de las múltiples vías de construcción del Estado moderno, más aún, el caso colombiano expresa el estrecho vínculo entre la guerra y los múltiples procesos que participan en la construcción del Estado.

De acuerdo con esto, es válido mencionar que la intrínseca debilidad de los Estados latinoamericanos está asociada al lugar que ocupan en el sistema mundial. Su condición periférica reduce a un estrecho margen su autonomía política e impide una adecuada proyección de su política exterior. Este fenómeno está profundamente vinculado a la inserción asimétrica en la economía mundial y el comercio internacional, que privilegia el sector primario y debilita el desarrollo de sectores estratégicos y la diversificación económica. Sin embargo, la relación entre ambas dimensiones no es mecánica, factores endógenos vinculados a las características de las elites locales, la sociedad civil, los sistemas políticos, la geografía y la cultura política inciden de forma decisiva en la configuración y reproducción del vínculo de dependencia en los campos de defensa y política exterior, evidente en el *réspice polum*, el TIAR (tratado interamericano de asistencia recíproca), la doctrina de seguridad nacional y el plan Colombia.

Históricamente la formación de los Estados latinoamericanos está asociada a la división administrativa y a la estructura económica de la colonia, que en el caso colombiano marco la enorme preponderancia de la hacienda y con ella, de las elites regionales. A diferencia de los Estados europeos cuyos límites son producto de prolongadas guerras entre unidades políticas, en América Latina los Estados nacientes no deben conquistar su territorio y el número de conflictos limítrofes es relativamente bajo.<sup>12</sup> En este sentido el legado político de la independencia en Colombia fue un territorio fragmentado por múltiples poderes regionales y accidentes geográficos, sin un aglutinante ideológico –conciencia nacional–, un

---

<sup>12</sup> PETRONE, Mario. 2005. *Algunas aproximaciones a las ciudades latinoamericanas*. Ministerio de educación, ciencia y tecnología, Buenos Aires.

mercado interno o un enemigo externo que presentara como imperativo la construcción de un poder central fuerte o la pacificación de las relaciones sociales<sup>13</sup>.

En este sentido es necesario entender, en calidad de principio metodológico, que la formación del Estado moderno constituye un proceso histórico que se desarrolla en medio de una lógica de cooperación/competencia, esto implica que no obedece a un producto social *natural*, en el sentido de las tradicionales lecturas progresistas de la historia. Por lo tanto, las *tareas estratégicas* del Estado están circunscritas a su obligación de propiciar las condiciones sociales, económicas y culturales necesarias para garantizar su propia existencia para el ejercicio del poder político, el control territorial y la relación de las relaciones sociales. Todo esto en el entendido de que, en tanto esfera política, no cuenta en su seno con las premisas fundamentales de su propia legitimidad y reproducción, razón por la cual la construcción del Estado es un proceso inacabado.

Por esta razón es un error metodológico considerar las debilidades estratégicas en política exterior y defensa del Estado colombiano como manifestaciones del *colapso* parcial o total de las instituciones políticas, en su lugar es necesario vincular procesos como la profesionalización de la carrera militar y el servicio exterior, la organización de las fuerzas militares y su grados de autonomía y politización de esta institución, a las características de la formación del Estado colombiano y la lógicas de inserción al sistema internacional, es decir, los problemas estratégicos en estas dos materias no obedecen, en sentido estricto, a la “falta de Estado”, sino a su configuración histórica que ha marcado una tendencia conflictiva en la relación Estado-sociedad en múltiples escalas y niveles de análisis.

Ahora bien, la estructura económica heredada de la colonia, basada en la existencia de un modelo de apropiación territorial de tipo hacendatario, y la rápida inserción de Colombia, como Estado descolonizado, a la división internacional del trabajo en calidad de proveedor de materias primas, consolidó relaciones de poder en el ámbito local configuradas en la lógica de los cacicazgos y el gamonalismo<sup>14</sup>. Este fenómeno marco un proceso de

---

<sup>13</sup> LEAL, Francisco: 1984. “*Los militares en el desarrollo del Estado*” en Estado y política en Colombia. Siglo XXI Editores, Bogotá, Pagina 171-291.

<sup>14</sup> LEAL. 1984, 175.

integración territorial conflictivo, marcado por el equilibrio precario entre elites regionales, que terminaron por organizar asociaciones políticas con rótulos partidistas para tramitar conflictos ligados a intereses económicos y específicamente, al control territorial; de esta forma el bipartidismo se activó y movilizó como mecanismo para resolver disputas regionales en ausencia de un poder centralizado.

Sin duda este punto tiene implicaciones políticas de fondo, ya que el desarrollo del bipartidismo constituye la contracara de la debilidad estructural del Estado por dos razones fundamentales: por un lado, la fortaleza relativa de los partidos tradicionales constituía la expresión política de la fragmentación regional del poder, alimentada por el desarrollo de intereses ligados a una economía de extracción, de esta forma se incapacitó al Estado para establecer relaciones de dominación de manera directa sobre la sociedad y en su lugar tuvo que apoyarse sobre redes de poder local adscritas a uno u otro partido político; por otro lado, los partidos políticos y la pugna entre ellos definió el contenido de las identidades colectivas en la regiones, reforzadas en gran medida por su carácter sectario. Este fenómeno impidió que se configurara lo que Fernán Gonzales llama *la unidad simbólica de la nación*, no sólo en términos de las ofertas de sentido y el espíritu de cuerpo que caracterizan a la nación, fundamentales para crear los vínculos de lealtad de la población hacia el Estado, sino del cercenamiento de la condición de *ciudadanía*, que impidió a los individuos, sobre todo en escenario rurales, sentirse como sujetos de derecho, adecuadamente respaldado por el Estado, acudiendo a actores alternativos que garanticen justicia, protección y seguridad<sup>15</sup>.

Esto explica el hecho de que en Colombia la ausencia del Estado no implique un vacío del poder, lo cual indica que en el ámbito local los factores organizadores de la vida social no se reducen y en ocasiones ni siquiera requieren la intervención del Estado<sup>16</sup>. Esto implicó que durante todo el siglo XIX y bien entrado el XX el Estado colombiano no contará con un cuerpo burocrático eficiente, ni con un ejército profesional<sup>17</sup>. Este proceso particular de formación del Estado, vinculado a un modelo de desarrollo económico de enclave, propicio

---

<sup>15</sup> URIBE, María Teresa. 2001. *Nación, ciudadano y soberano*. Corporación Región. Medellín, p. 251.

<sup>16</sup> GONZALES, 2003, 219.

<sup>17</sup> GONZALES, 2003, 219.

al menos dos tensiones que aún hoy fluyen de manera más o menos evidente al interior del sistema político colombiano.

## CAPITULO II

### LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL PAÍS

La primera tensión se establece precisamente en la competencia entre, por un lado, los procesos, estrategias y dispositivos de centralización política lideradas por el Estado y las maquinarias políticas ligadas a redes de poder local de adscripción bipartidista o, desde los años 80's, vinculadas a estructuras mafiosas. El análisis de este fenómeno es de gran relevancia, en la medida que da cuenta de la dinámica interna del sistema político, así como de la capacidad de negociación de cada actor en su seno y la consecuente expresión institucional de intereses y conflictos sociales.

Por patronazgo entendemos el complejo entramado de relaciones de poder que establecen y refuerzan esquemas valorativos marcados por el paternalismo, la lealtad y la violencia. Este vínculo se establece en medio de una estructura agraria tradicional, orientada a la concentración de la tierra con fines de control de las fuerzas productivas, la explotación de recursos naturales para el mercado internacional y la especulación. Este tipo de vínculo termina por propiciar tendencias centrífugas al interior del sistema político, ya que permite la implementación de mecanismos de control social y territorial que en muchas ocasiones son lesivas para la legitimidad del Estado.<sup>18</sup>

Esta tensión centro-regiones obliga al Estado a negociar permanentemente con las élites regionales en la perspectiva de ampliar su influencia sobre la sociedad. Este componente de negociación rearticula constantemente los intereses políticos al interior del Estado a la vez que incide de manera decisiva en la definición de la política pública en las regiones. Este fenómeno hace que escenarios como el Congreso de la República funcionen como un espacio de concertación a través del cual las elites regionales pueden incidir de manera efectiva en las decisiones del Estado y no como un mecanismo dinámico de participación política de todos los sectores de la sociedad.

---

<sup>18</sup> GUILLEN, Fernando. 2008. *El poder Político en Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá.

Esta tendencia tiene aún hoy un peso relativamente amplio en la dinámica del sistema político colombiano, evidente en las controversias sobre Ley de víctimas, Ley de regalías, Ley de transferencias, descentralización política y la infiltración masiva del paramilitarismo en el Congreso. Esta tensión incapacita al Estado para que se construya una política de defensa coherente, ya que fenómenos como el paramilitarismo suponen el intento de las élites locales de recomponer sus redes de poder, no sólo frente a la insurgencia sino también frente a los intentos de democratización y modernización del Estado de algunos gobiernos, esta estrategia regional ha incluido la utilización de las Fuerzas Militares, al respecto los casos más llamativos son el intento de golpe de Estado en 1944 y la organización del MAS en los años 80's.<sup>19</sup>

La existencia del patronazgo aportó el sustento social, económico y moral del bipartidismo por más de un siglo, pero fenómenos como la caída internacional del precio del café, la violencia, la industrialización y urbanización de la sociedad colombiana presionaron la recomposición del régimen político a través del Frente Nacional. Sin embargo, la bases del bipartidismo estaban ya minadas y el pacto entre partidos profundizó la crisis de la adscripción partidista como mecanismo integrador/normativo del sistema político<sup>20</sup>.

El clientelismo marca el tránsito cualitativo de la figura del gamonal al funcionario público en el contexto de la ampliación de la estructura burocrática que experimentó el Estado colombiano entre los 20's y los 50's. Si bien el clientelismo funcionó como el principal mecanismo para la expansión del dominio hegemónico del bipartidismo y facilitó la "*monopolización institucionalizada del sistema político*"<sup>21</sup>, también puso las bases de la crisis de dicha hegemonía al debilitar el sectarismo bipartidista y convertir el sistema político en un mecanismo de movilidad social, rompiendo el vínculo, hasta ese momento infranqueable, entre la tenencia de la tierra y el estatus social.

---

<sup>19</sup> CAMACHO GUIZADO, Álvaro. 2006. "De narcos, paracracias y mafias" *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. Norma-Uniandes, Bogotá, págs. 387-419.

<sup>20</sup> LEAL, 1984, 202.

<sup>21</sup> LEAL, Francisco: 1991. *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*. Tercer mundo Editores, Bogotá, p. 50.

El clientelismo es definido por Francisco Leal Buitrago como el intercambio de recursos públicos por favores políticos en la vía de la reproducción ampliada del capital electoral<sup>22</sup>. Para Leal Buitrago el clientelismo es previo al frente nacional, sin embargo es solo a través de dicho pacto que logra convertirse en el eje articulador de todo el sistema político, es decir, define las reglas de concertación y negociación entre el ámbito local y el nacional. De esta forma el clientelismo articula las directrices que activan y regulan las relaciones políticas, condicionando de manera decisiva el funcionamiento del sistema político en todos sus niveles.

A partir de los años 60's el clientelismo se convierte en la relación fundamental del sistema político colombiano, pero sigue funcionando sobre las lealtades *no ciudadanas* como respaldo valorativo fundamental. En este sentido, la apropiación de recursos oficiales con fines políticos crea una compleja red de relaciones sociales operadas por "agentes profesionales" que termina por empujar la desideologización de la contienda política a la vez que extiende la influencia del sistema político solo a través del vínculo clientelista organizado por las maquinarias electorales.

Las implicaciones negativas del clientelismo son claras: la configuración de dichas redes paraliza al Estado y al sistema político haciéndolos incapaces de absorber fuerzas sociales emergentes, de esta forma ambos se ven sobrepasados por la sociedad<sup>23</sup>. Otra de las consecuencias es la exposición de los espacios institucionales a la infiltración de estructuras mafiosas asociadas al narcotráfico, tal y como ocurrió en las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI.

### *2.1 El proceso de institucionalización social*

Otra de las tensiones históricas que han marcado la construcción del Estado colombiano ha sido su configuración permanente en términos de mecanismos de concertación de *conflictos de clase horizontales, no así de aquellos de tipo vertical*. Esto implica que a través de su historia el sistema político colombiano ha servido al propósito de regular y

---

<sup>22</sup> LEAL, 1991, 33-48.

<sup>23</sup> LEAL, 1991, 54.

captar de manera más o menos organizada los intereses de los distintos sectores de la clase económicamente dominante. Como contraparte el Estado colombiano ha tenido problemas estructurales para canalizar los intereses de los trabajadores hasta propiciar espacios de mediación institucionalizada de los conflictos de clase.

Por supuesto este fenómeno tiene que ver con la participación y peso relativo de cada clase social en la toma de decisiones sobre asuntos públicos. En el caso colombiano dicho proceso ha marcado una tendencia profundamente excluyente que ha impedido al Estado colombiano ejercer de manera efectiva sus tareas de institucionalización social, esta tendencia se ha expresado en dos dimensiones críticas: primero, impidió la regulación de procesos de colonización y ampliación de la frontera agrícola, que durante todo el siglo XIX y buena parte del XX se desarrolló en medio de dos modelos de colonización contrapuestos, aquella en la lógica terrateniente bajo el esquema de organización hacendaria y orientada a la extracción y exportación de materias primas, y otra protagonizada por la vía campesina.<sup>24</sup> Este proceso marcó el proceso de integración territorial en Colombia en medio de condiciones geopolíticas que favorecen los desequilibrios regionales y la operación de núcleos armados.

En ambos modelos de colonización el recurso de la violencia sirvió como factor dinamizador de la ocupación productiva de la tierra, a la vez que generó las condiciones que empujaron la urbanización del país. En esta perspectiva, el ordenamiento político-jurídico del Estado ha favorecido el control político de la mano de obra mientras obstaculiza la organización de fuerzas sociales emergentes que pretenden salir de los canales de adscripción partidista o clientelar. Este fenómeno ha incapacitado al Estado para captar de manera efectiva los intereses de clase en forma de presiones políticas para propiciar consensos, ya no en el sentido de la concertación entre miembros de la clase dominante sino en medio de los conflictos obrero-patronales. Bajo esta perspectiva, es posible leer la historia del sistema político colombiano bajo tendencias seculares de descomposición y recomposición de los canales de concertación y los patrones de vinculación entre los distintos sectores de la clase económicamente dominante, por

---

<sup>24</sup> GUILLEN, 2008, 151-157.

supuesto este fenómeno es dinamizado por los cambios en la estructura económica que favorece la aparición de nuevos actores y élites sociales con los respectivos desequilibrios, que sobre los dispositivos del sistema político vigente tiene este proceso.<sup>25</sup>

Estas tendencias seculares fluyen de manera permanente al interior del sistema político y marcan la construcción del Estado colombiano en ciertos periodos de reajuste: la regeneración de 1886, la dictadura de Alfonso Reyes en 1905, la “revolución en Marcha” de 1936, el golpe de Estado de 1954, el frente nacional, el pacto de Ralito y la mesa de Unidad Nacional.

Ahora bien, ¿cuáles son las implicaciones que sobre la definición de la política de defensa y de política exterior tiene este proceso particular de construcción del Estado colombiano? de manera preliminar consideramos válido orientar nuestra respuesta en tres vías: primero, la ideologización de la política de defensa ha marcado una tendencia creciente de politización de las Fuerzas Militares, no en términos de su inherente función como institución del Estado, sino en la configuración de proyectos políticos en el seno de la institución castrense asociados a intereses sociales, mitos fundacionales y esquemas valorativos.<sup>26</sup>

Esto ha hecho que la institución militar se convierta en un canal abierto a ciertos intereses, que al ser expresados políticamente trastocan la función constitucional del aparato militar; por supuesto, el procedimiento de captación política es distinto al operado por los partidos políticos en la medida de que las Fuerzas Militares están atravesadas por rasgos distintivos asociados al “espíritu de cuerpo” y su pertenencia orgánica al Estado<sup>27</sup>, en últimas la *ideologización* implica la configuración de un actor político con un proyecto de sociedad y con la voluntad de establecerlo como orden hegemónico, este proyecto está asociado a las características del proceso de modernización capitalista en país periférico como Colombia.

---

<sup>25</sup> GUILLEN, 2008, 354.

<sup>26</sup> BORRERO MANSILLA, Armando. 2006. “Los militares: los dolores del crecimiento” *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. Norma-Uniandes, Bogotá, pp. 113-146.

<sup>27</sup> LEAL, 1984, 225.

Segundo, las condiciones históricas y políticas que sirvieron de contexto para la profesionalización militar en el siglo XX estimularon la autonomía de las Fuerzas Militares en el manejo del orden público a partir de los años 60's, fenómeno que puso a la institución castrense en medio de estrategias de control social que respondían a las manifestaciones de descontento social a través de la fuerza y no de apertura del sistema político con miras a establecer consensos y dispositivos de regulación social. Este proceso terminó por desdibujar los límites entre el manejo de orden público y la defensa de la soberanía del Estado, pues implicó la implementación de medidas de control social sin que esto implicara la ampliación del régimen constitucional y el dominio territorial del Estado, ya que este momento histórico coincidió con el fortalecimiento relativo de las elites regionales. La expresión última de este fenómeno ha sido la utilización recurrente de la figura del Estado de sitio, que marca una situación de suspensión del orden jurídico para extender hasta sus últimas consecuencias la capacidad del Estado para defender su propia existencia.

Tercero, la posición de Colombia en el sistema internacional propicia una situación de dependencia estructural en materia de defensa frente a los Estados Unidos, este fenómeno es reforzado por la condición geoestratégica de Colombia en la región, el vínculo económico asimétrico, la adolescencia fiscal del Estado colombiano y la ausencia de voluntad política de los gobiernos para trazar una política de defensa basada en estrategias orientadas a superar dicha dependencia estructural en una perspectiva multidimensional que permita entender la tareas de defensa y seguridad nacional en el contexto de la posguerra fría y en una perspectiva que desborde los asuntos estrictamente técnico –militares, todo esto sin perder de vista que la institución castrense constituye la pieza fundamental, no exclusiva, de la defensa nacional.<sup>28</sup>

## *2.2. Política de seguridad sin defensa estratégica: entre la soberanía y el orden interno*

Pensar el Estado en la vía de la coerción capitalizada exige situar el proceso de monopolización de la coerción y profesionalización militar en la perspectiva de la

---

<sup>28</sup> CARVAJAL, Leonardo. 2010. "El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? En *Colombia: una Política Exterior en Transición*. Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL), Bogotá, 273- 310.

organización de los circuitos de acumulación capitalista. En este sentido, el Estado funciona como objetivación de las relaciones de dominación social desarrolladas históricamente, proceso que formaliza la separación entre lo público y lo privado. En este contexto la monopolización de la capacidad coercitiva sirve al propósito de regular las vías y procedimientos de vinculación entre distintos actores y clases sociales, convirtiendo al Estado en la expresión institucional y política de la correlación de fuerzas de dichos actores, es decir, de su capacidad de incidir en la toma de decisiones por la vía de canales institucionales de mediación y regulación.

En el ámbito del Estado, *“la esencia militar se define por la capacidad de defensa de la soberanía del Estado-nación, tradicionalmente hacia el exterior, lo que le da su condición de preeminencia dentro de los aparatos represivos del Estado. Esta capacidad de defensa de la soberanía se materializa operativamente por medio de la profesionalización para el combate colectivo”*<sup>29</sup>. Esto implica que las Fuerzas Militares proyectan de manera efectiva la soberanía del Estado en términos de control territorial y respaldo a las instituciones políticas.

El tema de fondo es que la acción de las Fuerzas Militares cuenta, siempre, con una dimensión de politización en tanto expresa el uso legítimo de la fuerza y con ello la separación de lo público y lo privado. En este sentido, las Fuerzas Militares juegan un papel fundamental en el *naturalización* de las relaciones de dominación del Estado sobre la sociedad a las que vez que constituye un canal privilegiado de mediación entre uno y otro, no en términos de la contienda partidista o las estructuras corporativistas sino como una organización suprasocial vinculada de manera orgánica al Estado a través del pacto constitucional y no de las tesis de gobierno, allí el proceso de profesionalización militar constituye un proceso de racionalización de la estructura operativa y de formación político-ideológica que garantice la adscripción al Estado.

Dicho esto, es necesario matizar las demandas de despolitización del Ejército para identificar los aspectos que inciden en su definición como actor político en la construcción

---

<sup>29</sup> LEAL, 1984, 224.

del monopolio de la coerción y la soberanía del Estado. Una de las cuestiones fundamentales entonces es entender por qué razón las Fuerzas Militares llegaron a tener tanto peso político al interior del Estado sin recurrir al golpe de Estado, más aun cuando no ha sido posible definir de manera coherente una política de defensa nacional de alcance estratégico. Este enorme peso relativo se expresa hoy en la inclusión de dos generales de la república en la mesa de negociación que ha establecido el gobierno Santos con la guerrilla de las FARC.

### *2.3. El excesivo protagonismo de la situación interna: conflicto armado interno*

Sin embargo, la cuestión es más compleja si tratamos de identificar en qué lugar se traza la difusa línea entre orden interno y soberanía estatal, es decir, como entender la diferencia fundamental entre los problemas causados por fenómenos que trastornan el orden público y el ejercicio de los derechos ciudadanos, es decir, los de orden policivo y aquellos que amenazan de forma directa la existencia del Estado o amenazan su capacidad de ejercer soberanía sobre el territorio y por lo tanto establecer un orden de normalidad que estructura las relaciones sociales dentro de ciertos referentes de sentido. Recordemos que este debate concierne a varios Estados latinoamericanos, caso evidente es la protesta de los militares mexicanos por la injerencia policial en los temas relacionados con el manejo del narcotráfico.

Insistimos en que no es adecuado tratar el tema asumiendo al Estado colombiano como un producto histórico terminado que enfrenta amenazas diferenciadas por su origen, sea interno o externo. De acuerdo con esto, es necesario hacer una lectura del problema tratando de identificar el papel de las Fuerzas Militares en el proceso de territorialización de la soberanía, no en términos de la existencia de una unidad política monolítica con pleno control sobre su territorio, sino en términos de la construcción del Estado, por un lado, y la acertada delimitación fronteriza frente a los países vecinos; en este punto se intercepta el propósito de organizar un Estado que cumpla de manera eficiente con sus tareas de regulación social y mediación institucional<sup>30</sup> y, en segunda instancia, abandonar el enfoque

---

<sup>30</sup> PATIÑO VILLA, Carlos Alberto. 2010. *Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810-2010*. Debate-UMNG, Bogotá.

militarista que hasta la fecha ha dominado los asuntos de defensa y seguridad nacional, incorporando un horizonte estratégico orientado a articular las agendas de integración regional en una lógica de interdependencia con un eficiente cuerpo militar con capacidad de responder, en última instancia, a una agresión proveniente del exterior, esto en el entendido de que Colombia puede aspirar a convertirse en una líder regional, sólo si capitaliza las ventajas de su posición geoestratégica, pero no cuenta con el músculo económico y productivo necesario para fungir como gendarme regional.

El conflicto armado interno en Colombia está asociado a las particulares características de la integración territorial y fundamentalmente, a la presencia desigual de las instituciones del Estado<sup>31</sup>; aún así, es necesario subrayar que los grados de organización y autonomía de redes de poder local asociados a élites regionales tradicionales o emergentes, funcionan como poderosas fuerzas estructuradoras de la vida social, de esta forma la violencia aparece sólo cuando todos los mecanismos de regulación social, formales o informales, se fracturan. Por supuesto, este elemento de ruptura está fuertemente condicionado por las lógicas de cooperación/competencia entre distintas redes de poder, incluyendo al propio Estado.

Este proceso marca la lógica geográfica de la guerra en Colombia al dejar porciones del territorio donde la población no está dispuesta a someterse a la soberanía del Estado, entre otras cosas, por toda la carga histórica de los procesos de colonización de la frontera agrícola.<sup>32</sup> En estas áreas se han producido identidades colectivas abiertamente hostiles frente al Estado, este hecho, sumado al tratamiento hostil del propio gobierno contra dichas regiones, hace difícil que las instituciones respalden de manera adecuada la condición de *ciudadanía*, en esos territorios se ha configurado lo que María Teresa Uribe ha denominado *ordenes alternativos de hecho*, establecidos por actores armados en capacidad de funcionar de forma efectiva como aparatos reguladores y ejes integradores del territorio<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> GONZALES, 2003, 198.

<sup>32</sup> SÁNCHEZ, Gonzalo. 1991. *Guerra y política en la sociedad colombiana*. El Áncora Editores, Bogotá, pp. 58-66.

<sup>33</sup> URIBE, 2001, 251.

Para María Teresa Uribe los órdenes alternativos de hecho no expresan adhesiones ideológicas de la población al proyecto político de los grupos armados sino que obedece, por un lado, a las identidades colectivas formadas por las experiencias de exclusión y desigualdad y por otro, a un cálculo pragmático en el tradicional pacto hobbesiano. En este contexto, los actores armados funcionan como redes de poder local que operan en los vacíos dejados por los problemas de ajuste y articulación entre los distintos niveles del Estado, de esta forma se establecen en algunas regiones del país interacciones que oscilan entre la confrontación y la micronegociación<sup>34</sup>, produciendo efectos como el *clientelismo armado* que ha expuesto Alfredo Rangel.

Es posible entonces hablar de la precariedad del Estado, en términos de la falta de autoridad en amplias regiones y de su incapacidad de consolidar de manera efectiva su influencia sobre la sociedad. Es claro entonces que el papel de las Fuerzas Militares consiste no solamente en defender la soberanía del Estado frente a enemigos externos, dentro o fuera de las fronteras, sino de intervenir de manera decidida en la articulación estatal de redes de poder, contrarrestando el fraccionamiento espacial de poderes y respaldando el establecimiento de mecanismos eficientes de regulación social.<sup>35</sup>

En su libro *Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810 2010*, el profesor Carlos Alberto Patiño concluye que el Estado en Colombia aún se encuentra en construcción, sin lograr consolidar los procesos históricos que distinguieron al proceso de formación de Estados europeos. Como advierte Patiño, en el libro que venimos referenciando, “Luego de dos siglos de independencia, la principal característica de Colombia es que su Estado sigue siendo débil, y que día a día debe competir por ganar espacios y procesos de centralización de poder político, imponer el monopolio de la violencia y la justicia y organizar a la sociedad alrededor de propósitos comunes de bienestar.”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> URIBE, 2001,

<sup>35</sup> PATIÑO, 2010, 135.

<sup>36</sup> PATIÑO, 2010, 287.

A propósito de esto, consideramos válido afirmar que cuando los puntos fundamentales de la estrategia de seguridad y defensa nacional quedan encerrados en una lógica exclusivamente militar, las instituciones del Estado pierden la capacidad de actuar de forma coordinada. En última instancia, no se trata solamente del aniquilamiento de otras formas de organización coercitiva, sino de establecer mecanismos eficientes de regulación social que permitan al Estado mantener los conflictos sociales dentro de los canales de mediación institucional, siempre en la lógica del control territorial, todo esto para impedir un “vacío de poder” que reanime los ánimos de beligerancia.<sup>37</sup>

De no pensarse en estos términos, la operación del aparato represivo del Estado solo empujaría la rearticulación de los intereses económicos y políticos en el contexto regional, fomentando la configuración de redes de poder local que, nuevamente, hipotecan el ejercicio directo del poder político del Estado<sup>38</sup>, prueba de ello es la lucha contra el narcotráfico, que ha estimulado la atomización de las estructuras de tráfico o el caso de las AUC y su recomposición en las BACRIM. De acuerdo con esto, la definición de un horizonte estratégico de defensa nacional no pasa únicamente por el reforzamiento operativo de las Fuerzas Militares, sino por la superación de los desequilibrios y tendencias estructurales del sistema político y el Estado colombiano, algunas de las cuales han sido esbozadas más arriba. Es por esta razón que la política de seguridad democrática no dotó a las Fuerzas Militares de dicho horizonte estratégico.

Es en este punto en el que se intercepta de manera más dinámica las características de la formación del Estado colombiano y las condiciones de profesionalización del Ejército, ya que manifiesta de forma clara las tareas inmediatas y estratégicas en la formulación de una política de defensa. Cumpliendo con los propósitos de coherencia metodológica y conceptual, realizaremos la exposición de argumentos en tres periodos, organizados bajo el criterio de los momentos de ajuste, ruptura y recomposición del sistema político colombiano y las tendencias de inserción del Estado a los órdenes internacionales durante el siglo XX y la Posguerra Fría, el primero entre 1880 y 1958, el segundo entre 1958 y

---

<sup>37</sup> PATIÑO, 2010, 135-143.

<sup>38</sup> CAMACHO, 2006, 391.

1991, el tercero comprende lo correspondiente al periodo de posguerra fría. Para cumplir con este propósito trabajaremos en tres niveles de análisis (regional, nacional e internacional) y cambiaremos los enfoques según las necesidades del trabajo.

Adolfo Atehortua y Humberto Vélez<sup>39</sup> sitúan el inicio de la profesionalización militar en Colombia en el periodo conocido como la Regeneración. Sin duda, las guerras del siglo constituyeron obstáculos infranqueables para el desarrollo económico y la integración territorial y social del país; sin embargo, el ascenso de los precios del café en el mercado internacional y la guerra civil de 1885, que debilitó de manera definitiva a los liberales radicales, preparó la condiciones políticas para la emergencia de un proyecto centralizador orientado a fortalecer la capacidad del Estado y a reducir la tendencia centrífuga liderada por las regiones más integradas al comercio internacional. En este contexto, la Regeneración constituyó un ambicioso programa de fortalecimiento del Estado sobre la base del autoritarismo y la conformación de un aglutinante ideológico, que fomentara el espíritu nacional sobre la base de la educación católica.

Para Francisco Leal Buitrago, la Regeneración constituyó el primer proyecto político de las clases económicamente dominantes con expresión programática; en esa medida la constitución de 1886 creó canales institucionales de concertación y organizó el sistema político sobre la base de los partidos políticos, todo esto en el contexto del ensanchamiento burocrático del Estado y la consolidación de una estructura económica orientada hacia el comercio internacional en calidad de proveedor de materias primas<sup>40</sup>. Sin duda, la Regeneración fue pionera en el establecimiento de un proyecto estratégico de formación de Estado e involucró de manera decidida la organización de un aparato militar que respondiera a las necesidades de centralización del poder y confrontación de fuerzas. De esta forma, la iniciativa regeneradora creó las condiciones políticas y jurídicas que

---

<sup>39</sup> ATEHORTUA, Adolfo y VELEZ, Humberto. 1994. *Estado y fuerzas armadas en Colombia*. TM Editores, Cali, p. 29.

<sup>40</sup> LEAL, 1984, 174.

permitieron al Ejército convertirse en el guardián del orden constitucional, aún cuando este no recogía el conjunto de expresiones sociales y políticas del país<sup>41</sup>.

Las condiciones de organización del Ejército regenerador, producto de la alianza de los *independientes* de Rafael Núñez y buena parte del partido conservador, marcaría de forma definitiva el esquema valorativo-ideológico de las Fuerzas Militares colombianas. Un adecuado análisis al respecto no puede pasar por alto que los militares entienden su origen en el proceso independista, mito fundacional que marca una tendencia creciente a la de percibirse como portadores de los valores de la nación, incluso por encima del Estado o de cualquier otro orden constitucional, este hecho fundamenta los ideales de patria que sirven de aglutinante simbólico y estructuran el espíritu de cuerpo al interior de las Fuerzas Militares.

Por supuesto, este proceso no está desprovisto de dimensiones de orden material. Leal Buitrago asocia la primera fase de la profesionalización militar en Colombia a los procesos de modernización capitalista de tipo periférico, ambos estimulados por el proyecto regenerador de 1886. Para este autor, los efectos de las primeras etapas de industrialización y expansión de las exportaciones permitió la configuración de una clase media en medio de un proceso aún primigenio de urbanización del país, esta nueva capa social aportó, los efectivos que participarían en los primeros cursos de la academia militar<sup>42</sup>, equipada entre 1886 y 1890.

En este punto, es válido insistir que el Estado no constituye en absoluto una *expresión mecánica* de los conflictos sociales. La estructuración del aparato burocrático del Estado configura nuevos intereses sociales que inciden de manera decisiva en la emergencia de clases medias, fundamentales en la estabilidad política de las sociedades modernas en tanto constituyen una capa con una capacidad adquisitiva relativamente amplia y aún más importante, que se sitúan en esquemas valorativos que garantizan la lealtad ideológica al Estado y al orden por el representado.

---

<sup>41</sup> ATEHORTUA, 1994, 33.

<sup>42</sup> LEAL, 1984, 182.

Este fenómeno histórico es clave para entender la manera como el proceso de profesionalización militar creó las condiciones para la temprana politización de las fuerzas militares y policíacas del Estado, esto en tanto logró generar las condiciones de racionalización operativa del ejército aún en el marco de la adscripción partidista y de la fuerte influencia de las estructuras clientelares en el cuerpo de oficiales, de esta forma la politización de las Fuerzas Militares en este periodo se da en el marco del esquema de subordinación partidista de las clases medias, fuertemente asociado a un perfil ideológico conservador y al nacionalismo religioso de la Regeneración; este hecho explica la subordinación del Ejército a los partidos políticos y en la misma vía, el intento de golpe de Estado de 1944 contra los programas de modernización de López Pumarejo, los cuales significaban un momento de reajuste del Estado de cara a las nuevas condiciones económicas del país.

Otra de las implicaciones de este vínculo particular entre sistema político, modelo de desarrollo económico y condiciones de profesionalización, es la profunda huella que deja en los procesos de socialización de las Fuerzas Militares durante la primera mitad del siglo XX, este vínculo entre ejército y sociedad ha estado marcado históricamente por la desconfianza mutua, entre otras cosas, por los componentes fundamentales de los esquemas valorativos de la clase media, los cuales estructuran los ideales militares de orden, patria y honor en la perspectiva de un relativo sentimiento de superioridad de este grupo frente a la sociedad civil en general y a la población campesina en particular. Sin duda este factor interviene de forma endémica en la autonomía de las Fuerzas Militares y en su defensa más o menos explícita del monopolio de su competencia sobre los asuntos relacionados con el manejo del orden público y la defensa nacional; por su puesto, esto solo es posible por el abandono que de las agendas y prioridades de las políticas de seguridad y defensa nacional ha hecho la élite civil colombiana a lo largo de nuestra historia republicana.

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos fundamentales de este periodo, del cual no se ha hecho un tratamiento riguroso, es el significado histórico de la pérdida de Panamá y el posterior restablecimiento de las relaciones con los Estados Unidos bajo la doctrina del

*réspice polum* de Marco Fidel Suarez.<sup>43</sup> Por supuesto, la pérdida de Panamá demostró la debilidad intrínseca del Estado colombiano, no en tanto unidad política en proceso de descomposición, sino en su incapacidad de liderar un proceso efectivo de integración territorial y social que contrarrestara las tendencias centrifugas de las regiones, más aun de aquellas vinculadas al comercio internacional o, como en el caso de Panamá, que eran objeto del cálculo estratégico de un potencia emergente.<sup>44</sup>

A pesar de la iniciativa de profesionalización de los presidentes de la Regeneración, la guerra de los mil días se vió envuelta en un proceso de descomposición que la convirtió rápidamente en una guerra de guerrillas, lo cual terminó por golpear la disciplina y la moral del Ejército Nacional, así como su capacidad operativa, se vio también gravemente lesionada la economía nacional y la capacidad de direccionamiento político de los partidos conservador y liberal, proceso que los convenció de contener el conflicto y respaldar el proyecto de ultracentralización y modernización estatal liderado por el general Alfonso Reyes<sup>45</sup>.

En este contexto, la pérdida de Panamá dio cuenta del estrecho vínculo entre los conflictos inherentes a las características del sistema político y la incapacidad del Estado para garantizar su integridad territorial, con todo esto la separación de Panamá solo afectó al corto plazo las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.<sup>46</sup> Este hecho tiene al menos tres implicaciones fundamentales que se han configurado como tendencias históricas: primero, las funciones, tareas e intereses de Estado han sido tradicionalmente sacrificadas a expensas de la pugna interpartidista y en términos generales, a las características de la organización de las relaciones de poder al interior del sistema político; segundo, la definición de la política de defensa ha estado subordinada a la necesidades de una política exterior incoherente e incapacitada estructuralmente para una adecuada proyección; tercero,

---

<sup>43</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, LUIS. 2012. "Claves de la política exterior colombiana" En Revista Latinoamérica, México 2012/1, pp. 42-44.

<sup>44</sup> DALLANEGRA, 2012, 42.

<sup>45</sup> ATERHORTUA, 1994, 56.

<sup>46</sup> PATIÑO, 2010, 142.

el efecto de la normalización de las relaciones con los Estados Unidos inevitablemente tiene efectos sobre el estado de ánimo nacional y su voluntad para garantizar la integridad territorial del Estado. Al respecto, es necesario mencionar que la pérdida de Panamá no constituye un acontecimiento significativo en la memoria colectiva de los colombianos, y de ser así no tiene la fuerza de una “herida nacional” similar a la de los mexicanos por El Álamo.

El último de los elementos de este periodo que quisiéramos analizar es el papel de las Fuerzas Militares frente al surgimiento de nuevos actores sociales producto del proceso de modernización capitalista. Hasta el momento, queda claro que la incapacidad del Estado de formular una política estratégica de defensa, a pesar de la iniciativa de profesionalización liderada por Núñez y Caro, es el contracara de la politización de las fuerzas militares, es decir, de su intervención en calidad de actor político y beligerante en las luchas interpartidistas, esta tendencia no pudo ser contrarrestada por las misiones internacionales contratadas para gestionar la organización y profesionalización del Ejército nacional, de esta forma hacia 1915 la contrarreforma militar liderada por algunos sectores políticos refuerza el proceso de politización del ejército hasta convertirlo en el puntal del régimen conservador.

Para los años 20's el Ejército Nacional, de adscripción partidista, asume tareas de orden público, específicamente en el control de los brotes de organización política de los nuevos actores sociales, cuya emergencia respondía al surgimiento de sectores económicos vinculados a la industria y el transporte. De esta forma, las Fuerzas Militares suplían, a través de la fuerza, la falta de legitimación social del Estado, debida en buena parte a las contradicciones nucleares del sistema político que le impedían abrirse a los intereses de las fuerzas políticas emergentes<sup>47</sup>. Este rol asignado a las Fuerzas Militares es coherente con los planes de gobierno de la época, concentrado como estaba en asistir el desarrollo capitalista de la economía en la perspectiva de garantizar la operación de capitales extranjeros como palancas del crecimiento económico; este proceso fue configurando al interior de las instituciones militares la idea de un *enemigo interno*, asociado a elementos

---

<sup>47</sup> ATERHORTUA, 1994, 97.

potencialmente desestabilizadores del orden social y que funcionaban en una lógica *fantasmagórica*. En este contexto la herencia valorativa de las Fuerzas Militares, como ya hemos dicho, estructura la idea de patria, honor y nación en medio de las prácticas políticas y sociales propias del régimen; de esta forma, las “tareas de orden público” comenzaron a ser asociadas al control del movimiento social, una tendencia que se consolidó hasta convertirse en una tradición con enormes implicaciones para nuestro siguiente periodo de análisis, 1960- 1991.<sup>48</sup>

El antecedente inmediato de este periodo son los procesos históricos asociados al periodo de La Violencia. Consideramos válido afirmar que la violencia desatada en la segunda mitad de la década de los 40's da cuenta, a la vez que refuerza, una profunda crisis del sistema político, el cual deja de funcionar como un complejo entramado de canales de concertación y mediación de los conflictos entre distintos sectores de la clase económicamente dominante.<sup>49</sup> Es importante considerar este periodo por dos aspectos fundamentales: primero, la ruptura parcial de la hegemonía bipartidista sobre el espectro político colombiano, lo cual estimula la autonomía de las Fuerzas Militares; segundo, la consolidación de la dependencia estructural, en términos ideológicos y operativos, en materia de defensa nacional.

De entrada, es necesario considerar el golpe de Estado como la intervención de las Fuerzas Militares para efectuar tareas de estabilización política que prepararon el camino a las reformas y ajustes del sistema político, sin que estas alteraran en lo fundamental el control bipartidista.<sup>50</sup> En este sentido, la adscripción partidista de las fuerzas militares sumado a la unidad de mando y “espíritu de cuerpo”, dan cuenta de un proceso de profesionalización particular que logró consolidar el aparato militar sin quebrar el vínculo ideológico con el bipartidismo, este hecho perfiló al Ejército como la única fuerza capaz de estabilizar la situación y contener la violencia que amenazaba, una vez más, con fracturar los resortes del

---

<sup>48</sup> LEAL, 2006, 55-96.

<sup>49</sup> SÁNCHEZ, 1991, 30-48.

<sup>50</sup> VARGAS, alejo. 2002. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedente y perspectivas*. Intermedio, Bogotá, pp. 135-142.

poder económico y político de la elite civil. Allí es posible entender el hecho de que sólo hasta último momento el general Rojas Pinilla atendió la llamada de intervención de los sectores políticos más influyentes así como el malestar en estos mismos sectores por los planes del gobierno militar en 1956.

Las implicaciones del Frente Nacional para la historia de las Fuerzas Militares colombianas son fundamentales en la medida que las estrategias de reajuste del sistema político, basadas en la alternancia política y el reparto burocrático, puso en crisis la adscripción partidaria como mecanismo integrador del sistema político.<sup>51</sup> Este fenómeno marca un punto de quiebre frente a una tradición de casi 50 años de profesionalización militar bajo la egida de la subordinación partidista de las Fuerzas Militares, ruptura que favorece la despolitización de las Fuerzas Militares a la vez que aumenta el grado de autonomía de la institución castrense en la definición de las políticas de manejo del orden público. De esta forma, la política interna coincide con un contexto internacional que favorece el replanteamiento estratégico de las Fuerzas Militares en la vía de la defensa explícita de su autonomía. En el marco de los inicios de la Guerra Fría, las Fuerzas Militares asumen la defensa de los órdenes democráticos internos en el Hemisferio occidental.<sup>52</sup>

Antes de continuar, es necesario mencionar que las transformaciones de orden cualitativo al interior de las Fuerzas Militares tienen que ver con las definiciones de politización y autonomía dentro de dos esquemas sustancialmente distintos, por un lado, el modelo de adscripción partidista (1886 – 1957), por otro, el encuadramiento fundamentalmente ideológico, al plan estratégico liderado por Estados Unidos en el contexto de la guerra fría (1957- 1991)<sup>53</sup>. El replanteamiento estratégico que experimentaron las Fuerzas Militares en los años 60's se desarrolló en dos dimensiones fundamentales: la definición de un enemigo interno asociado a tácticas guerrilleras, razón por la cual el Ejército debía llevar a cabo una profunda reestructuración operativa y logística que le permitiera capitalizar la experiencia que venía acumulando en el manejo de fuerzas insurgentes; por otro lado el ejército gozo,

---

<sup>51</sup> LEAL, 2006, 59.

<sup>52</sup> LEAL, 2006, 33.

<sup>53</sup> LEAL, 1984, 202.

tal vez por primera vez, de la unificación ideológica que proporcionaba el anticomunismo maniqueo.<sup>54</sup>

De esta forma, las Fuerzas Militares dotaron de contenido ideológico su acción en medio de las transformaciones del sistema político, la consecuencia fue la despolitización en términos de la adscripción partidista y el aumento correlativo de su autonomía en el manejo del orden público y la defensa de una concepción de la “patria” profundamente vinculado a valores conservadores y cristianos, reforzados por la experiencia del Batallón Colombia en Corea.<sup>55</sup> Tal y como insiste Francisco Leal Buitrago, este proceso solo es posible por la ausencia de una concepción estratégica del problema de seguridad y defensa nacional al interior del gobierno, que le permitiera formular una política militar de Estado de la cual se desprendieran las directrices que orientarían a las Fuerzas Militares en la perspectiva de reajuste del sistema político, más allá de su papel como fuerza represiva en el contexto del estado de sitio, suspensión jurídica que barrió *de facto* el estado de derecho hasta los años 80's.

Es en esta compleja imbricación de las condiciones internas y el contexto internacional en la que aparece el concepto de *seguridad nacional*, que encuentra sus primeras manifestaciones en el Plan Lazo<sup>56</sup>, diseñado para pacificar el país enfrentando al bandolerismo y los focos guerrilleros en algunas de las regiones del país. Este plan, a pesar de expresar de manera evidente la recomposición del sistema político, también dejó en evidencia los problemas de articulación orgánica en el diseño de los planes militares. La categoría *seguridad nacional*, fundamentalmente política, hace referencia al conjunto de estrategias de defensa militar y seguridad interna en el marco de la política de contención del comunismo internacional, proyectando los intereses de la política exterior estadounidense sobre el hemisferio. La particularidad del concepto de *seguridad nacional* es que equipara la seguridad del Estado a la de la sociedad, razón por la cual la tarea

---

<sup>54</sup> VARGAS, 2002, 278.

<sup>55</sup> VARGAS, 2002, 63.

<sup>56</sup> LEAL, 2006, 61

imperativa en materia de seguridad de todo Estado es la defensa de los intereses nacionales frente a la acción real o potencial de otras unidades políticas.<sup>57</sup> Esta defensa, pasa por el mantenimiento de las condiciones en el escenario internacional para el adecuado crecimiento económico, esto es, el acceso a fuentes de energía, materias primas y mercados.<sup>58</sup>

Así formulada, la política de seguridad nacional es coherente con la defensa de los intereses estratégicos de una potencia mundial. La incorporación de dicha política en el escenario latinoamericano exigió ajustes que la convirtieran en un efectivo mecanismo de contención hemisférica a través de la unificación ideológica y la cooperación internacional.<sup>59</sup> Este componente de reajuste se expresó en la Doctrina de Seguridad Nacional, que se mantuvo en la línea de la *securitización* de las funciones de Estado; sin embargo sustituye la idea de un enemigo externo por la localización y combate al enemigo interno, expresión local del comunismo internacional, mientras que atribuye la “contención estratégica” a los Estados Unidos.

Luis Costa, sociólogo brasileño, hace una rigurosa clasificación de los componentes fundamentales de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina: primero, incide profundamente en las relaciones político-militares estimulando la intervención militar en áreas que tradicionalmente no habían sido ocupadas; recordemos que la doctrina de seguridad nacional se consolida durante los años 70's, década en la que se hace evidente el fracaso del esquema desarrollista, esto sumado a la influencia que sobre la región tiene la revolución cubana la cual, proyecta una imagen de inestabilidad política frente a la que los militares se convierten en la institución política organizada para garantizar estabilidad; segundo, esta intervención debía expresarse adecuadamente en la recomposición del orden institucional en el marco de un discurso demagógico de “salvación nacional”; tercero, es fundamental comprender que la influencia de la doctrina de seguridad nacional se desarrolla en el campo ideológico, que presenta como ideal doctrinario la *necesaria*

---

<sup>57</sup> LEAL, 2006, 25-40.

<sup>58</sup> LEAL, 2006, 28.

<sup>59</sup> LEAL, 2006, 41-49

ocupación de las instituciones estatales a través del recurso al golpe de Estado, sin embargo podrían realizarse ocupaciones parciales si prescindir de los gobiernos civiles.

Estos tres componentes forman un proyecto de sociedad y Estado en el ámbito de las instituciones castrense, proceso por el cual se transforman en un actor político que entienden como su deber histórico la construcción de un Estado que esté en capacidad de garantizar a la sociedad estabilidad y en últimas, la defensa del orden establecido, todo esto en el entendido de la incapacidad política de las élites civiles para llevar a cabo dicho propósito. Por supuesto, el referente ideológico de la Doctrina de Seguridad Nacional cierra el horizonte político de los militares y lo reduce a la lógica amigo-enemigo, la consecuencia evidente de este hecho es la equiparación del adversario político a la imagen fantasmagórica del *enemigo interno* que representa una amenaza para el Estado y el sistema de privilegios por él representado<sup>60</sup>.

En Colombia la doctrina de seguridad nacional alcanzó expresión legal y programática en los 70's, década en la cual las condiciones políticas favorecieron la autonomía militar posibilitada por la despolitización partidista, este proceso implicó que las Fuerzas Militares "descubrieran" las posibilidades de acción política más allá de su lugar como aparato represivo del Estado. Es en esta década en la que los militares reivindican de forma abierta su potestad en la definición de estrategias contrainsurgentes, las cuales coincidieron de manera progresiva el manejo del orden público.<sup>61</sup> En este sentido, es válido afirmar que la incapacidad del Frente Nacional para corregir las fallas estructurales del sistema político colombiano transformó cualitativamente el conflicto armado, haciéndolo transitar del sectarismo partidista a la violencia animada por concepciones clasistas<sup>62</sup>, el efecto inmediato fue la necesidad de ampliar en número y eficiencia los dispositivos militares al amparo de la figura del estado de sitio, este proceso abonó el terreno para la repolitización de las Fuerzas Militares y el aumento gradual de su importancia en el manejo del orden público.

---

<sup>60</sup> LEAL, 2006, 46.

<sup>61</sup> VARGAS, 2002, 145.

<sup>62</sup> LEAL, 1984, 235.

El estatuto de seguridad nacional, implementado por el gobierno de Turbay Ayala, manifiesta de forma contundente que las Fuerzas Militares lograron establecer un canal de expresión política al margen de la mediación bipartidista.<sup>63</sup> El estatuto de seguridad nacional amplía a su máxima expresión el control represivo militar, respaldando jurídicamente las acciones del ejército para combatir a las guerrillas, que para ese momento comenzaban a proyectarse operativamente, de esta forma el campo general del manejo del orden público se extiende a la persecución de la oposición política en general. De esta forma, las Fuerzas Militares asumen funciones policivas en medio de un ambiente de hostilidad que cierra los canales de expresión de inconformidad frente al régimen, sin duda estos fenómenos marcan una época profundamente nociva para las Fuerzas Militares al permitirles la intervención en asuntos fuera de su competencia con mecanismos y procedimientos que atentaron incluso contra la democracia formal, hecho que fisuró en gran medida su legitimidad social y provocó una crisis humanitaria de gran envergadura.

Para los años 80's las condiciones de la política internacional cambiaron sustancialmente con los respectivos efectos sobre el momento político colombiano. Al debilitamiento de la importancia estratégica del aparato militar durante el gobierno de Jimmy Carter sigue un proceso de rearticulación de la lógica de confrontación a escala global, en este nuevo escenario, fuertemente condicionado por los problemas de suministro de petróleo desde Oriente Medio y la crisis económica, América Latina pierde importancia estratégica y emerge en la región un nuevo concepto de confrontación anticomunista: *la guerra de baja intensidad*, que reactualiza la responsabilidad de cada Estado en el manejo de su política de defensa exterior, anima la organización y financiación de guerrillas anticomunistas y exige la definición de estrategias para las operaciones antidrogas y antiterrorismo.

Sin duda, la crisis económica causada por la deuda externa y el debilitamiento de la presión política de los Estados Unidos en temas de seguridad sumada a incidentes como la guerra de las Malvinas debilitaron la concepción de un plan hemisférico de contención. En este contexto, surgen en Colombia nuevas concepciones desarrollistas del papel de las fuerzas militares en el crecimiento económico del país, esto con el Plan Nacional de Rehabilitación

---

<sup>63</sup> LEAL, 2006, 80.

del gobierno de Virgilio Barco, sin embargo irrumpe con fuerza en el escenario político la proliferación de grupos paramilitares en varias de las regiones económicamente estratégicas, por supuesto no es posible entender la configuración y crecimiento de estas redes mafiosas sin tener en cuenta su altísima capacidad de penetración en el Estado, sobre todo en el contexto regional.<sup>64</sup> Este fenómeno coincide con el despliegue estratégico de las guerrillas, debida en buena parte al replanteamiento de sus concepciones político-militares y respaldadas por su acceso a los recursos provenientes del narcotráfico.<sup>65</sup>

En general, es válido comprender los problemas de orden público durante los años 80's como producto de la incapacidad para trazar, de manera articulada y orgánica, una política de defensa nacional que respondiera adecuadamente a la diversificación de los frentes de lucha y a la proliferación de los actores armados ilegales en el conflicto. Sin duda, en esta época detonan algunas de las contradicciones históricas del sistema político colombiano que incapacitaron al Estado para manejar de forma adecuada los nuevos retos en seguridad, estas contradicciones están estrechamente vinculadas a los procesos de colonización, los desequilibrios regionales y la ausencia de un proceso coherente de centralización y articulación estatal de los poderes regionales en la vía de reducir la influencia política de las elites locales frente a la sociedad e incluso frente a los cuerpos de seguridad del Estado, recordemos que esta tendencia fue reforzada por el establecimiento de una lógica clientelista. Estos procesos dejaron al país expuesto a las acciones de grupos ilegales con capacidad coercitiva que, entre otras cosas, eliminaron del escenario político las expresiones civiles de oposición.

El balance de este periodo arroja resultados poco satisfactorios: el aumento de la autonomía relativa de las Fuerzas Militares en materia de definición de las agendas y estrategias de manejo de orden público, la emergencia de grupos paramilitares asociados a grupos de narcotráfico pero que, en última instancia, funcionan como dispositivos armados para la recomposición de las redes de poder local, lo cual incluía participar de manera activa en los procesos de colonización armada, en este sentido no defienden un propósito de Estado sino

---

<sup>64</sup> VARGAS, 2002, 281.

<sup>65</sup> PECAUT, Daniel. 2008. *Las FARC: ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* Norma, Bogotá, pp. 89-101.

el mantenimiento de los sistemas de privilegios de las clases económicamente dominantes, tarea cualitativamente distinta a la del Estado en la medida que este último tiene pretensión de legitimidad en la vía de defender el intereses público y garantizar la mediación institucionalizada de los conflictos sociales. En el contexto internacional es evidente que con el fin de la guerra fría pierde vigencia político-ideológica la doctrina de seguridad nacional.

#### *2.4. Colombia sin una política de defensa: los retos de la posguerra fría*

Nuestro tercer periodo de análisis inicia en 1991. Con la posguerra fría, el sistema internacional experimenta cambios cualitativos derivados de la redefinición de los intereses geopolíticos de las potencias hegemónicas en la perspectiva de incidir de manera más o menos directa en la configuración de un nuevo orden mundial<sup>66</sup>, proceso que tiende progresivamente al establecimiento de un orden multipolar en un escenario mundial marcado por el desgaste de los foros multilaterales. Es claro entonces que el fin de la guerra fría hizo emerger un nuevo modelo de seguridad mundial basado en la lógica de interdependencia para enfrentar los nuevos retos en seguridad. Este nuevo modelo responde a dos procesos articulados, por un lado el surgimiento de actores y redes internacionales en capacidad de ejercer violencia a gran escala, fenómeno que implica la privatización de la guerra y el surgimiento de amenazas de carácter trasnacional; por otro lado, la ausencia de voluntad política, asociada al debilitamiento económico, de los Estados Unidos para asumir un rol de estabilización del sistema mundial más allá de la defensa de sus intereses en el exterior.

En este nuevo contexto las tareas de seguridad pasan necesariamente por tareas de integración política en la perspectiva de estrechar los vínculos de interdependencia militar entre los Estados, los cuales redefinen sus cálculos políticos en la lógica de reducir al mínimo los costos político-militares de dicha interdependencia. Por supuesto, esta nueva concepción de la seguridad mundial solo puede funcionar en el marco ideológico proporcionado por la supuesta supremacía hegemónica del proyecto globalizador. Sin

---

<sup>66</sup> ESQUIVEL, Ricardo: 2001. *Colombia indefensa*. Editorial Espasa/Planeta, Bogotá.

embargo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 exige profundos ajustes en los planes de defensa nacional, proceso que devuelve a los Estados, en calidad de unidades políticas, las tareas primordiales relacionadas con la definición de los factores de amenaza y las estrategias de disuasión e intervención; es decir, las Fuerzas Militares, en calidad de organizaciones nacionales y profesionales, reasumen de manera directa las tareas de defensa de la integridad territorial e institucional de los Estados<sup>67</sup>.

En materia de defensa y seguridad, los nuevos escenarios de confrontación redefinen las agendas y factores de amenaza en una lógica de diversificación temática y geográfica de las fuentes de riesgo para los Estados, más allá de aquellos generados en ámbito estrictamente militar. En medio del caos geopolítico, propio de la posguerra fría, el debilitamiento del papel hegemónico de los Estados Unidos coincide con la re-emergencia de la religión en la estructuración de proyectos políticos, es decir, elementos de orden identitarios fuera de la oferta de sentido de la modernidad permiten la configuración de nuevos actores políticos con capacidad de incidir en el sistema internacional. Ricardo Esquivel a clasificado estas *nuevas amenazas* en diez factores: la amenaza ambiental, el choque cultural, la inestabilidad regional producto de la multipolaridad no mediada, la organización de redes criminales que hacen colapsar el monopolio de la coerción del Estado no solo en una lógica de *fisura* sino también de *implosión*, los Estados hostiles, el terrorismo internacional, la agudización de la crisis económica a escala mundial, y los conflictos internos desarrollados en la lógica de la baja intensidad.

Ahora bien, para Colombia la caída del orden bipolar coincidió con el establecimiento de un nuevo pacto constitucional, el cual no hizo una reflexión cuidadosa sobre el papel de las Fuerzas Militares en el fortalecimiento institucional del Estado. A pesar de esto, el gobierno del presidente Cesar Gaviria incorporó un nuevo concepto en materia de seguridad en la *estrategia nacional contra la violencia*, partiendo de una lectura multidimensional de la violencia y la necesidad de incorporar de manera adecuada todas las instancias del Estado en el manejo integral de los fenómenos violentos. En este sentido, este gobierno aportó en la comprensión del problema de seguridad y defensa nacional como un tema de Estado y de

---

<sup>67</sup> LEAL, 2006, 18.

carácter político, y que por lo tanto desborda la circunscripción exclusiva de las fuerzas militares. A pesar de la acertada redefinición del papel del Estado, en su conjunto, en temas de seguridad, que incluyó la participación de autoridades civiles y la formación de consejos de seguridad regionales, la *estrategia nacional contra la violencia* no dotó al Estado de la capacidad política para el manejo integral de la violencia, entre otras cosas, porque no implicó dispositivos para la toma de decisiones en el campo operativo; sin embargo, el problema fundamental siguió siendo la incapacidad del Estado para construir el monopolio de la coerción y la administración de justicia<sup>68</sup>, un problema de hondas raíces históricas.

Para la segunda mitad de los 90's, el narcoparamilitarismo había logrado configurarse efectivamente como un actor político, es decir, sus actividades no se limitaban al ámbito exclusivo del enriquecimiento económico, esto sumado a la consolidación del clientelismo como eje estructurador del sistema político hizo que el gobierno de Ernesto Samper iniciara en medio de la crisis provocada por el proceso 8000. La decisión de Samper de mantenerse en el poder en medio de la más absoluta crisis de gobernabilidad, ubica al ejército en una posición de arbitraje político cualitativamente distinto al que asumió durante el Frente Nacional, entre otras cosas porque para ese momento era claro que el Ejército Nacional estaba perdiendo la guerra frente a los grupos insurgentes.<sup>69</sup> Bajo esta perspectiva, las Fuerzas Militares se convirtieron en un efectivo mecanismo de negociación y respaldo del gobierno, no del Estado.

Los efectos inmediatos de estos fenómenos se hicieron evidentes con la proliferación y unificación de las fuerzas paramilitares, en algunas ocasiones al amparo de las autoridades civiles, la consolidación estratégica de la guerrilla y algunos casos sobre violación de los derechos humanos. En este contexto, la lucha contra el narcotráfico, al menos en lo concerniente a las altas esferas de la oficialidad y las académica militares, llenaron el vacío político dejado por el fin de la Guerra Fría, dotando a las fuerzas militares de un propósito institucional explícito, pero no necesariamente de un horizonte estratégico.

---

<sup>68</sup> LEAL, 2006, 112.

<sup>69</sup> PATIÑO, 2010,

Para finales de los 90's, Colombia es percibida en el escenario internacional como una fuente de inestabilidad regional.<sup>70</sup> En medio de esta crisis de institucionalidad que involucra a las Fuerzas Militares, el gobierno del presidente Pastrana demanda el apoyo internacional en la lucha contra el narcotráfico, en este contexto aparece el Plan Colombia. Por supuesto es necesario analizar este programa de asistencia económica para la reestructuración de las Fuerzas Militares en el marco de la estrategia de consolidación de América Latina como zona de influencia directa de los Estados Unidos en la Posguerra Fría, siguiendo lo estipulado por el *quadriennial defense review* del presidente Clinton, que reafirmaba los compromisos ilimitados en función de los intereses de su política exterior<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> PATIÑO, 2010,

<sup>71</sup> ESQUIVEL, 2002,

### CAPITULO III

#### *LA DÉBIL POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA*

En la parte inicial de este trabajo hemos tratado de presentar algunas de las características y tendencias estructurales del sistema político colombiano, fenómenos que se han desarrollado históricamente y que hoy deben ser tomados en cuenta en la definición de los principales retos de la política exterior colombiana. La acertada definición de agendas, objetivos y estrategias en esta materia, es fundamental para una adecuada proyección de los intereses del Estado colombiano en el escenario internacional de alcance regional y global. Consideramos pertinente mencionar que las características históricas del desarrollo del Estado colombiano han marcado una tendencia de subordinación de la política exterior a dos componentes fundamentales: por un lado, el conflicto armado ha mantenido una presencia ambivalente en la agenda<sup>72</sup>; por otro lado, Colombia ha mantenido una dinámica de dependencia estructural frente a los Estados Unidos.<sup>73</sup> Considerar de manera articulada estos dos elementos, nos permite comprender las posibilidades reales de proyección de Colombia así como sus desafíos inmediatos y estratégicos.

De acuerdo con esto, es necesario superar los tradicionales enfoques realistas que privilegian lo concerniente a la toma de decisiones en la perspectiva que de considerar al Estado un actor racional en capacidad de definir sus intereses en política exterior independientemente de las condiciones de su política interna. El adecuado análisis de la situación de Colombia en materia de política internacional exige partir de algunas premisas metodológicas y teóricas: primero, el sistema internacional impone límites a todos los Estados en función de variables como su capacidad económica, su estabilidad financiera, su

---

<sup>72</sup> PARDO, Rodrigo y CARVAJAL, Leonardo. 2003. "Relaciones internacionales, conflicto doméstico y proceso de paz". En *Violencia, Paz y Política Exterior en Colombia*, LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 153-233.

<sup>73</sup> DALLANEGRA, 2012, 39.

aparato militar y la coherencia institucional de sus organismos de gestión en materia de política exterior; segundo, los esquemas de integración en el marco de los procesos globalizadores recomponen la lógica asimétrica de inserción en el sistema internacional de los países tradicionalmente débiles.<sup>74</sup>

En esta perspectiva, es imperativo considerar la definición de la política exterior colombiana como producto de la correlación de factores de orden interno y aquellos concernientes al sistema internacional. De esta forma, las estrategias en materia de política exterior han obedecido a la concepción que de dicha correlación tiene el gobierno de turno y a las necesidades políticas de la coyuntura interna, fenómeno que ha impedido la definición de un horizonte estratégico en materia de política internacional.

Diego Cardona ha clasificado algunos de los rasgos fundamentales de la política exterior colombiana en dos grandes grupos, aquellos de orden estructural, entre los que se encuentra la defensa de los principios del Derecho Internacional, expresión de la limitada capacidad de proyección propia de la condición periférica; la ausencia de una política de Estado, debida en buena parte al excesivo peso del presidencialismo en la definición de estrategias y prioridades de la política exterior; el predominio del vínculo con Estados Unidos, el cual marca una dinámica de fluctuación entre la subordinación y la autonomía que, en términos generales, ha sido incapaz de superar el referente de los intereses estratégicos de la potencia del norte; los procesos cerrados y excluyentes en la toma de decisiones; y la fragmentación e incoherencia institucional de la política exterior colombiana.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Al respecto el Grupo de Investigación OASIS de la Universidad Externado señala que "el mundo de hoy no es uno más seguro que otrora, "la transición del derecho Internacional Clásico al contemporáneo no ha significado que se consolida un orden mundial más pacífico y equitativo". Además, OASIS advierte la complejidad de las relaciones internacionales en la globalización actual del mundo, "la actual fase del proceso de globalización de las relaciones se están tornando más complejas, y sus componentes, cada vez más diversos, actúan de acuerdo con racionalidades que superan la racionalidad estatal y en consecuencia, el control del Estado". Ver CARVAJAL, Leonardo, et. al. 2008. *Las relaciones internacionales de Colombia en el siglo XXI*. Universidad Nacional de Colombia, Manizales, pág. 9.

<sup>75</sup> CARDONA, Diego. 2002. *Desafíos y prioridades de la política exterior colombiana*. Editorial Friedrich Ebert. Bogotá.

Para tratar de definir los elementos que dan contenido al segundo grupo es necesario considerar el salto cualitativo de la transición en materia de política exterior entre el gobierno de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. A la fecha, es posible considerar que la política exterior del actual presidente se ha esforzado por superar la *securitización* de la agenda internacional protagonizada por Uribe en el marco de la doctrina del *réspice polum*, es decir, la subordinación de todos los aspectos de la política exterior al vínculo con los Estados Unidos, todo esto en la perspectiva de posicionar al país como socio estratégico de la potencia hegemónica en la región.<sup>76</sup>

En este sentido, es posible definir los rasgos coyunturales de la política exterior colombiana en los siguientes términos: primero, la proyección regional en foros multilaterales emergentes que dan suficiente cuenta de la iniciativa de diversificación temática y geográfica de la agenda internacional; segundo, recomposición de las relaciones bilaterales con los países vecinos privilegiando la integración económica, esto no implica una iniciativa real de integración política en la medida de que Colombia sigue considerando a los Estados Unidos un referente estratégico; tercero, en el escenario global, la política exterior colombiana ha registrado una curva de diversificación temática y geográfica que, sin embargo, se mantiene en la línea de gestionar tratados de libre comercio, lo cual implica que el gobierno Santos apuesta a *la inserción equilibrada* en el sistema internacional y no a alterar la lógica de dicha inserción, en esta perspectiva es posible comprender la aproximación estructural de Colombia al pacífico así como la definición de nuevos vectores geoestratégicos<sup>77</sup>; cuarto, la diversificación de la agenda bilateral con los Estados Unidos ha estado marcada por los cambios en la política exterior de dicho país bajo el gobierno de Barack Obama.

### 3.1 Los problemas de la política exterior

---

<sup>76</sup> ARDILA, MARTHA. 2011. "Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia" En *Colombia: una Política Exterior en Transición*. Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL), Bogotá, pp. 91-122.

<sup>77</sup> CARDONA, Diego. 2011. *Colombia: una política exterior en transición*. Editorial Friedrich Ebert. Bogotá, p. XIX.

Las grandes debilidades de la Política Exterior colombiana, que señala el grupo OASIS de la Universidad Externado de Colombia, en el trabajo ya citado, son: i) un peso considerado de la securitización en la agenda exterior, con lo cual se antepone razones de Estado frente a los intereses de la humanidad; y ii) una marcada bilateralidad de la política exterior colombiana centrada en los Estados Unidos, descuidando así una apertura al mundo, una buenas relaciones con sus vecinos naturales y una participación activa en organismos y espacios internacionales.

El grupo de la Universidad Externado de Colombia formula cerca de ocho retos y potencialidades de la política exterior colombiana, a saber: Primero, asumir un discurso consistente y responsable sobre los Derechos Humanos, en donde se acate y respete las decisiones de organismos internacionales y se alcance el respeto y el reconocimiento de ONGs comprometidas en este tema; segundo, valoración y aprovechamiento de la riqueza que posee Colombia en términos de biodiversidad; tercero, valorar los aspectos positivos de las migraciones internacionales y la necesidad de que Colombia sume esfuerzos para profundizar en los acuerdos respecto a esta temática; cuarto, motivar el interés de donantes internacionales para que sigan participando en Colombia, para lo cual se requiere una mayor coordinación entre donantes y beneficiarios; quinto, hay que diversificar la relación con Estados Unidos, tratando de sacarla del monologo de la securitización en la que se encuentra y provocar una cooperación más estructural; sexto, Colombia debe buscar una política exterior tendiente a mejorar en los temas de ciencia y tecnología, temas que por demás debe ser considerado estratégico; séptimo, el país debe seguir profundizando acercamientos y acuerdos con la Unión Europea; y finalmente, el octavo reto gira en torno al aprovechamiento de la estabilidad macro-económica de la cual goza Colombia actualmente, buscando que ella se traduzca en una inserción *armoniosa, creativa y equitativa* en la economía internacional.<sup>78</sup>

Las estrategias que sugiere el grupo OASIS para una política exterior colombiana en el siglo XXI, son: i) actuar bajo los principios del universalismo, la multilateralidad y el respeto al derecho internacional, reprobando toda forma de unilateralismo y hegemonismo;

---

<sup>78</sup> CARVAJAL, 2008, 10-14

ii) la profesionalización e institucionalización del servicio de la Cancillería; iii) la consolidación de la integración regional y hemisférica; iv) la diversificación de la integración, en primera instancia consolidar acercamientos con la Unión Europea, y luego con Asia-Pacífico, en cuanto esta zona constituye una de las zonas con mayor expansión económica del mundo.

### 3.2 *Los retos de la política exterior: una década de cambios*

Uno de las conclusiones fundamentales del equipo liderado por Diego Cardona, es la sustancial modificación las condiciones de la política internacional en la primera década del siglo XXI, cambios que obligan a repensar las prioridades y desafíos de la política exterior colombiana<sup>79</sup>. Para el año 2002 resultaba claro para la mayoría de especialistas en la materia que el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) se perfilaba como el más poderosos eje articulador a escala continental, este hecho tenía una implicación doble para las definiciones en materia de política exterior: por un lado era necesario asumir la recomposición del vínculo hegemónico entre Estados Unidos y América Latina en el contexto de los reajustes del sistema internacional durante la posguerra fría; reconociendo la existencia de este esquema normativo era necesario generar vías de integración regional para aumentar la capacidad de negociación económica al interior del propio ALCA y frente a otros bloques económicos.

En esta perspectiva, la consideración de los objetivos inmediatos y estratégicos de la política exterior colombiana pasaba *necesariamente* por la diversificación geográfica y temática de la agenda exterior, lo cual incluía la superación gradual de la doctrina del *réspice polum* y de los temas de seguridad como ejes estructuradores de la participación de nuestro país en el escenario internacional, legado de la guerra fría. En este sentido, era necesario que el Estado colombiano trazara una hoja de ruta basada en la integración regional que permitiera superar la subordinación estructural a los Estados Unidos, respaldada como esta en la asimetría político-militar entre ambos Estados.

---

<sup>79</sup> CARDONA, 2002,

La redefinición de las tareas estratégicas en materia de política exterior obedece necesariamente a dos consideraciones: por un lado, la política exterior bajo el gobierno de Álvaro Uribe no sólo no corrigió los problemas estructurales sino que profundizó algunas de las tendencias de vinculación asimétrica del Estado colombiano en el plano internacional y aislamiento en el contexto regional. Uribe direccionó la política exterior en función de las prioridades de política interna, esforzándose por articular de manera coherente las exigencias del conflicto armado interno con los propósitos de la lucha antiterrorista mundial liderada por los Estados Unidos. En el plano institucional, el gobierno Uribe significó el estancamiento institucional del ministerio de relaciones exteriores pues reforzó prácticas clientelistas, con lo que terminó por desprofesionalizar el servicio exterior, sometiendo el nombramiento del personal diplomático a los intereses políticos de la maquinaria electoral del régimen.

La alta securitización de la agenda internacional del gobierno Uribe fue posible por dos acontecimientos importantes, uno referido a la realidad internacional y otro a la política doméstica. El primero, tiene que ver con los atentados del 11 de septiembre, que convirtieron al terrorismo en el enemigo número uno de los Estados Unidos y la gran amenaza a la seguridad global. En este marco, el gobierno Uribe buscó por todos los medios que las FARC, y demás grupos ilegales de Colombia, fueran considerados como grupos terroristas por los Estados y organismos internacionales. El segundo acontecimiento, tiene que ver con la ruptura del proceso de paz con las FARC bajo el gobierno de Andrés Pastrana, en donde después de tres años de negociación entre insurgencia y gobierno no se lograron avances, no se concretaron acuerdos, dejando así la impresión, en el pueblo colombiano, de haber asistido a un absurdo. Esta sensación fue bien capitalizada políticamente por Uribe, quien con un discurso belicista gana las elecciones presidenciales en primera vuelta, e instaura un enfoque de seguridad en su política interna e internacional.

La investigadora del IEPRI, Diana Rojas, plantea que el gobierno Uribe centró su estrategia internacional en varios frentes, buscando con ello apoyo a su política de seguridad democrática. Entre las estrategias están: I) una pedagogía internacional tendiente a "explicar" su visión sobre la naturaleza y los alcances del conflicto colombiano; II) aislar internacionalmente a las FARC, buscando que fueran consideradas por la comunidad

internacional como un grupo terrorista; III) el mantenimiento del Plan Colombia y la alineación irrestricta con los Estados Unidos como principal sustento de la Política de seguridad democrática; IV) mejorar la cooperación internacional que recibía el país, buscando mejorar las donaciones y diversificar la participación de la comunidad internacional en Colombia; V) regionalizar la estrategia de seguridad; finalmente ,VI) lograr el respaldo y la legitimidad internacional al proceso de negociación con los grupos paramilitares.<sup>80</sup>

El segundo criterio de análisis de los cambios, en el escenario internacional, tiene que ver con los efectos que sobre las relaciones internacionales tuvo la crisis financiera de 2008 que puso en evidencia, una vez más, la imposibilidad de autorregulación del mercado, paradigma central del proyecto globalizador. La superación de la crisis exigió la implementación de medidas multilaterales orientadas a regular el mercado internacional, proceso que cambia las pautas de integración regional y subregional en casi todos los escenarios del sistema internacional. Con todo esto, los ajustes macroeconómicos reproducen la lógica asimétrica inherente a las relaciones internacionales en la medida que los ajustes macroeconómicos orientados a implementar medidas neoproteccionistas sólo favorecen a las potencias hegemónicas establecidas o emergentes. La crisis provocó de forma inmediata la reducción de precios de las materias primas, obstaculizando los procesos de industrialización y diversificación económica que hacen posible la integración regional en la vía de la complementariedad<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> ROJAS, Diana Marcela. 2006. *Balance de la política internacional del gobierno Uribe*. Análisis Político, N° 57, Bogotá: IEPRI, Mayo-Agosto 2006, pp. 91-98.

<sup>81</sup> CARDONA, 2011, XXXIII-XXXVI.

## *A MODO DE CONCLUSIÓN*

La primer tarea que tiene el Estado colombiano, es la de obtener para sí el monopolio exclusivo de la fuerza. El Estado debe desarmar a su población a nivel interno y debe encargarse de dirimir todos los conflictos al interior de la sociedad. Esto debe hacerse bajo el marco del más estricto respeto a los derechos humanos y las libertades ciudadanas, que permitan un fortalecimiento del Estado con los más altos índices de legitimidad, es decir, del reconocimiento ciudadano.

Para ello, son vitales los esfuerzos que se hacen en materia de modernización militar, pero no suficientes. La acción del Estado debe ser integral, lo cual implica esfuerzos militares acompañados de políticas públicas sectoriales (Justicia, Salud, Vías de comunicación, Proyectos productivos, etc.) que permitan una recuperación e incorporación de estas zonas periféricas abandonadas históricamente, y su rápida incorporación a las dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales, tanto nacionales como internacionales.

El Estado sigue ocupando un papel primordial en las dinámicas de la globalización, tanto como agente de innovación tecnológica como agente de regulación económica. Es vital, de cara al proceso globalizador, que el Estado se fortalezca para que pueda cumplir con unas funciones mínimas, que permitan a sus ciudadanos estar preparados de cara a los desafíos de un mundo caracterizado por el riesgo.

La consolidación de una institucionalidad estatal no es reclamo, por más Estado sin más, sino por la instauración de un verdadero pacto cívico nacional, en donde los ciudadanos pueden confiar en que las disputas sociales son resueltas de manera civilizada a través de sus instituciones.

En torno a la política exterior, podemos afirmar que la agenda de la política exterior colombiana se encuentra focalizada geográficamente en los Estados Unidos y para la última década, temáticamente en los asuntos de la seguridad y el terrorismo. Esto es así en cuanto los gobiernos de Pastrana y Uribe, quienes han trazado el derrotero de la política exterior colombiana en los últimos años, utilizaron la diplomacia de Colombia para ganar aliados en

el exterior en la lucha contra los grupos armados ilegales, convirtiendo el conflicto armado en la principal temática de la Cancillería.

La política exterior colombiana, debe dejar de mirar exclusivamente al polo y comenzar a diversificar sus acuerdos con otras zonas geográficas. En primer lugar, y como resultado natural debe ser un agente activo en los procesos de integración regional, su situación geográfica le permite ser protagonista en el Caribe, en Centro América y lógicamente en Suramérica. Debe busca diversificar la agenda con los Estados Unidos, en aras de sacarla de la centralidad de la securitización en la que ha estado por varias décadas, promoviendo mayores compromisos políticos, económicos y sociales. El tercer elemento prioritario serán los acuerdos con la Unión Europea, con quien la relación ha pasado por el crisol del narcotráfico y el conflicto armado colombiano, igual que con los Estados Unidos debemos diversificar la agenda. Finalmente, la agenda internacional colombiana debe intensificar las relaciones Sur-Sur, con lo cual se exploren acercamientos con países del África y con Oceanía, pasando lógicamente por realizar un papel protagónico en la cuenca del Pacífico.

Finalmente, de la mano del grupo OASIS, podemos concluir que la política exterior del país debe ser una política pública, caracterizada por la amplia participación de la población civil, materializada en los partidos políticos, los gremios y demás organizaciones institucionales en donde se encuentre representada la sociedad. Además, la política exterior del país debe centrarse en cuatro ejes: I) profesionalizar el servicio diplomático, II) potencializar el papel positivo del país como un actor internacional, III) privilegiar los escenarios multilaterales y IV) concentrar sus esfuerzos de diversificación en los espacios geoestratégicos contemporáneos, como lo es el Asia-Pacífico.

## BIBLIOGRAFÍA

ARDILA, MARTHA. 2011. "Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia" En *Colombia: una Política Exterior en Transición*. Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL), Bogotá, pp. 91-122.

ATEHORTUA, Adolfo y VELEZ, Humberto. 1994. *Estado y fuerzas armadas en Colombia*. TM Editores, Cali.

BORRERO MANSILLA, Armando. 2006. "Los militares: los dolores del crecimiento" En *la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. Norma-Uniandes, Bogotá, pp. 113-146.

CAMACHO GUIZADO, Álvaro. 2006. "De narcos, paracracias y mafias" En *la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. Norma-Uniandes, Bogotá, págs. 387-419.

CARDONA, Diego. 2011. *Colombia: una política exterior en transición*. Editorial Friedrich Ebert. Bogotá.

CARDONA, Diego. 2002. *Desafíos y prioridades de la política exterior colombiana*. Editorial Friedrich Ebert. Bogotá.

CARVAJAL, Leonardo. 2010. "El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía?" En *Colombia: una Política Exterior en Transición*. Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL), Bogotá, 273- 310.

CARVAJAL, Leonardo, et. al. 2008. *Las relaciones internacionales de Colombia en el siglo XXI*. Universidad Nacional de Colombia, Manizales.

DALLANEGRA PEDRAZA, LUIS. 2012. "Claves de la política exterior colombiana" En *Revista Latinoamérica*, México 2012/1, pp. 42-44.

ESQUIVEL, Ricardo. 2001. *Colombia indefensa*. Editorial Espasa/Planeta, Bogotá.

GONZALEZ, Fernán. 2003. "De las territorialidades bélicas a la presencia diferenciadas del Estado", En *La Violencia política en Colombia*. CINEP, Bogotá.

GUILLEN, Fernando. 2008. *El poder Político en Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá.

LEAL, Francisco. 1991. *Cientelismo: El sistema político y su expresión regional*. Tercer mundo Editores, Bogotá.

LEAL, Francisco. 1984. "Los militares en el desarrollo del Estado" en Estado y política en Colombia. Siglo XXI Editores, Bogotá, Pagina 171-291.

PARDO, Rodrigo y CARVAJAL, Leonardo. 2003. "Relaciones internacionales, conflicto doméstico y proceso de paz". En *Violencia, Paz y Política Exterior en Colombia*, LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 153-233.

PATÍÑO VILLA, Carlos Alberto. 2010. *Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810-2010*. Debate-UMNG, Bogotá.

PATÍÑO VILLA, Carlos Alberto. 2006. *Religión, Guerra y Orden Político. La ruta del siglo XXI*. Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, pp. 80-90.

PECAUT, Daniel. 2008. *Las FARC: ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* Editorial Norma, Bogotá.

PETRONE, Mario. 2005. *Algunas aproximaciones a las ciudades latinoamericanas*. Ministerio de educación, ciencia y tecnología, Buenos Aires.

POSADA CARBÓ, Eduardo. 2006. *La nación soñada*. Editorial Normal-Fundación Ideas para la Paz, Bogotá.

ROJAS, Diana Marcela. 2006. *Balance de la política internacional del gobierno Uribe*. Análisis Político, N° 57, Bogotá: IEPRI, Mayo-Agosto 2006, pp. 91-98.

SÁNCHEZ, Gonzalo. 1991. *Guerra y política en la sociedad colombiana*. El Áncora Editores, Bogotá.

SCHMITT, Carl. 1998. *EL concepto de lo político*. Editorial Alianza, Madrid.

TILLY, Charles. 1992. *Coerción, Capital y Estados europeos 990-1990*. Editorial Ariel, Madrid.

URIBE, Maria Teresa. 2001. *Nación, ciudadano y soberano*. Corporación Región. Medellín.

VARGAS, alejo. 2002. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedente y perspectivas*. Intermedio, Bogotá.

WALLERSTEIN. Immanuel. 1998. *Abrir las ciencias sociales*. Editorial Siglo XXI, México.

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.  
"TOMAS RUEDA VARGAS"



054565