

Capítulo diez

Modernización de la seguridad
y defensa en Colombia:
balance de 30 años de avances e
inercias institucionales (1991-2021)





Capítulo diez

Modernización de la seguridad y defensa en Colombia: balance de 30 años de avances e inercias institucionales (1991-2021)

*Alexander Emilio Madrigal Garzón**

Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991 avanzó en una concepción moderna de la seguridad y defensa, buscando un mayor control civil hacia la democratización del sector. Si bien a través de cada gobierno de turno se puede señalar que se dieron pasos en este camino, un breve recorrido histórico por los 30 años en dicho propósito permite afirmar que en la actualidad se mantienen inercias institucionales que conservan la autonomía tempranamente establecida para los asuntos de seguridad y defensa, imposibilitando su democratización plena. Justificado por la persistencia de un anacrónico, pero mutante conflicto interno armado –aunque este propiamente no sea un argumento suficiente y válido para negarse a asumir concepciones más proactivas frente al panorama de riesgos y amenazas en el siglo XXI–, la seguridad y la defensa en Colombia aún se niegan a abrirse a una concepción civilista y democrática moderna.

* Docente-investigador del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional. Magíster en Relaciones Internacionales, mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB, sede Ecuador). Doctorando en Educación del DIE de la Universidad Pedagógica Nacional. Correo electrónico: aemadrigalg@unal.edu.co



A partir de lo anterior, el objetivo de este capítulo es realizar un balance de la modernización de la política de seguridad y defensa colombiana entre 1991-2021 en términos de avances e inercias institucionales desde la vigencia de la nueva Constitución. Para ello, metodológicamente se adelantó una revisión bibliográfica y de documentos oficiales de la política en cada gobierno. La reflexión propuesta se justifica ante el vacío investigativo de trabajos que planteen una mirada general y crítica de la evolución de dicha política pública desde claros referentes conceptuales.

El capítulo está organizado en cuatro apartados. El primero, propone los referentes conceptuales de la seguridad y defensa que institucionalmente se encuentran en tensión por su significado y que implican las prácticas institucionales subyacentes en cada gobierno. El segundo, describe los antecedentes histórico-políticos a considerar en relación con la formación incompleta del Estado-nación colombiano y cómo se impuso una doctrina foránea en seguridad y defensa, alineada a una concepción autonomista del sector que impidió o restringió el control y participación civil. El tercero, hace una breve sinopsis de las políticas de seguridad y defensa en los ocho gobiernos entre 1990 y 2022, identificando comparativamente sus avances e inercias en términos de modernización. El cuarto apartado cierra con un balance general de los 30 años de vigencia de la Constitución, señalando la importancia de seguir avanzando en la democratización del sector como una necesidad institucional y social de la actual agenda de seguridad y defensa en un Estado hasta ahora incapaz de ejercer la soberanía en términos militares y sobre todo sociales y de derechos.

Un significado limitante de la seguridad y defensa

El campo de estudios en seguridad y defensa, progresivamente, ha pasado de ser un monopolio de instituciones y claustros militares, caracterizado por el secretismo, a un tema de investigación ciudadana en ámbitos no gubernamentales y universitarios de la sociedad civil (Resdal, s.f.). En América Latina este cambio se debe a la modificación doctrinaria, la apertura institucional al debate y el crecimiento de los estudios de relaciones internacionales, al vaivén de procesos de democratización que, a pesar de todo, han permitido actualizar la conceptualización bajo la que se estructura la política pública. No obstante, en el caso colombiano, “uno de sus problemas endémicos es su conceptualización” (Cubides y Garay, 2013, p. 85), influenciada por una atávica doctrina anticomunista, a lo que se suma la persistencia del conflicto interno armado.

El problema de la conceptualización conlleva una política conservadora, anclada en una concepción realista de la seguridad y defensa. Respecto a ambos conceptos, Madrigal (2019) señala cómo



desde la disciplina de las RI, la seguridad y defensa aparece anclada fundamentalmente a lecturas realistas/neorrealistas (Orozco 2006) que se centran en la seguridad del Estado (seguridad nacional) y el mantenimiento del poder militar, ofensivo o disuasivo, frente a amenazas externas (defensa) o internacionales (Vargas 2006). (p. 6)

En esta lectura clásica, se reconoce la clara distinción entre seguridad en lo interno y defensa hacia lo externo, lo que supone institucionalmente una separación funcional de roles y misiones para la Policía y las Fuerza Militares. Y si bien el contexto operacional actual es diferente, llevando en parte a desdibujar tal separación (Madrigal y Miranda, 2018), no se discute el hecho de que ambos cuerpos deben mantener sus propios ámbitos de intervención en razón, por ejemplo, a su estructura y doctrina. Aun así, en Colombia el conflicto interno armado siempre ha sido la excusa para borrar esta línea, llevando al fenómeno de militarización de la Policía y policialización del Ejército (Vargas, 2006a, 2007; Jiménez y Turizo, 2011), condición que ha impedido su profesionalización específica bajo los estándares de las ciencias militares y policiales propiamente dichas. En breve, se podría afirmar que ha primado más la urgencia de responder a las necesidades del conflicto que la de disponer de fuerzas dedicadas a lo que en la teoría deberían atender.

Ahora bien, la seguridad y defensa no se limita a la fuerza pública, pues se trata de una política pública, es decir, un conjunto de actividades del Estado orientadas por los gobiernos y la administración responsable de su ejecución (Andrenacci, 2020). Al respecto, las Naciones Unidas (2020) considera que este sector incluye las estructuras, las instituciones y los funcionarios responsables de gestionar, mantener y supervisar la seguridad en un país. Suele considerarse que el sector de la seguridad incluye la defensa, las instituciones policiales, el sistema penitenciario, los servicios de inteligencia y las instituciones responsables del control de las fronteras, aduanas y emergencias civiles. También se incluyen en muchos casos elementos del sector judicial responsables del enjuiciamiento de causas relativas a supuestos comportamientos delictivos y al uso indebido de la fuerza. El sector de la seguridad incluye asimismo a entidades que ejercen alguna función en la gestión o supervisión de las tareas de planificación y mantenimiento de la seguridad, como ministerios, órganos legislativos y grupos de la sociedad civil. Otras entidades no estatales que podrían considerarse parte del sector de la seguridad serían las autoridades consuetudinarias u oficiosas y los servicios de seguridad privada. (Secretario General de la ONU, 2008, p. 6)



En el mundo, la política de seguridad y defensa, en sentido estricto, hace referencia a un complejo entramado institucional. Sin embargo, eso depende, justamente, del marco constitucional de cada país. En Colombia, desde una lectura restringida¹, el sector es el que se encuentra a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, de cuyo despacho depende el Comando General de las Fuerzas Militares (Ejército, Armada, Fuerza Aérea) y la Policía Nacional, junto a un Consejo de Seguridad Nacional, máximo órgano asesor del presidente de la república².

Así las cosas, desde esta lectura restringida, la política de seguridad y defensa es competencia del Ministerio de Defensa Nacional en el marco del ordenamiento constitucional y de los planes de desarrollo de cada gobierno. Más allá de ello, en Colombia no hay una política de Estado y si bien estas demuestran continuidad en términos conceptuales (la concepción realista-conservadora), hay pequeños cambios que permiten señalar énfasis o referentes de acción modernizante, que se van posicionando por el gobierno de turno, no sin tensiones por el significado último de la seguridad y defensa frente a un panorama de riesgos y amenazas persistentes y mutables que expresan trayectorias de sendero ligadas a nuestra historia.

Una trayectoria institucional marcada

Hay trayectorias histórico-institucionales que tienden a mantenerse. En particular, frente al tema de este ensayo, se sugieren dos: la formación del Estado-nación colombiana y la adopción de una administración autónoma para el sector seguridad y defensa. Respecto a lo primero, se trata de la temprana privatización de lo público-político, lógicas de inclusión y exclusión en relación con la participación de la sociedad civil en el proyecto de nación (Madrigal, 2012), que desembocó en una cultura política sectarista excluyente en un sistema político cerrado que concibe el Estado para una élite que teme a la participación de grupos subalternos. Y, en segundo lugar, la autonomía del sector defensa, que se remonta al proceso de subordinación del Ejército al poder civil a cambio de la autonomía militar (Vargas, 2006b; Leal, 1992, 2010), que, desde los años cincuenta del siglo XX, definió que las Fuerzas Armadas empezaran a cumplir un papel “en el mantenimiento del control del orden público interno” (Nieto, 2004, p. 1), haciendo que las armas se convirtieran en sustitutas de la política.

1. En cuanto a los propósitos o alcances de este capítulo y al entendimiento común o dominante de esta política en Colombia, que excluye una mirada holística y sus interrelaciones con otros sectores del Estado, tal como lo plantean las Naciones Unidas (2020).
2. Al respecto ver: para la estructura del sector, Departamento Administrativo de la Función Pública (2018); para el Consejo de Seguridad Nacional, el Decreto 4748 de 2010; y para la fuerza pública, el capítulo 7 de la CPN, artículos 216-223. En general, para conocer detalles del sector ver Resdal (2012) o Ministerio de Defensa Nacional (2015).



En breve, un Estado tempranamente oligárquico cerró el derecho a la participación y control ciudadano, justificando en la mística militar la complacencia en que solo los militares deberían y podrían manejar “sus asuntos” (doctrina Lleras), negando a la clase política y al resto de la sociedad la posibilidad de formular una política pública estatal y, mucho menos, dar chance a una mirada civil. A ello se suma el hecho de que se impuso una limitada doctrina foránea como paradigma, la doctrina de seguridad nacional (DSN), como señala el maestro Leal Buitrago (1992) en relación con la influencia político-militar norteamericana del Estado de seguridad en Colombia, caracterizado por el anticomunismo radical y la concepción del “enemigo interno”. Esta trayectoria, tempranamente institucionalizada, incluso se mantiene hasta hoy.

Políticas de seguridad y defensa en Colombia 1990-2022

Bajo esta tradición, en tercer lugar, es pertinente abordar el cambio impreso tras la puesta en marcha de la Constitución de 1991. Para ello, se hace una breve sinopsis de las políticas de seguridad y defensa en los ocho gobiernos entre 1990 y 2022, identificando de manera comparada sus avances e inercias en términos de modernización a partir de sus contextos. No obstante, antes de realizar este ejercicio, es necesario señalar que la Constitución de 1991, entre otros, obedece “al problema de que en Colombia la soberanía del Estado no se ejerce sobre la totalidad del territorio nacional” (Pabón, 1993, p. 166), siendo este un problema estructural para el despliegue de la política.

La soberanía se ejerce de dos maneras: por medio de las armas, para imponer el orden, y por medio de los servicios públicos, para imponer la justicia, la solidaridad y la igualdad. En Colombia, las armas no han conseguido preservar el orden: la fuerza pública no respondió a las expectativas de la ciudadanía; entonces, la extensión de los servicios públicos en todos los confines de Colombia implicará un ejercicio de soberanía: ver llegar el agua potable, la energía eléctrica, los transportes a la par con la justicia y la educación gratuita vincula al ciudadano con su gobierno. (Pabón, 1993, p. 166)

De tal forma, la Constitución de 1991 apostó por incrementar el Estado de derecho, estableciendo límites a los gobernantes en el ejercicio del poder público a partir de unas reglas de juego que buscaban garantizar derechos y libertades (Pabón, 1993). En este contexto, dentro de la estructura del Ministerio de Defensa, “las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Constitución de 1991, art. 217),



mientras que la Policía Nacional, como “un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación”, tendrá como fin primordial “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (art. 218).

En otros términos, junto a la expansión de derechos, traducidos en el acceso a servicios públicos, “el constituyente modeló la fuerza pública y en especial su misión, como instrumento para cumplir los fines del Estado y, principalmente, para mantener el orden constitucional y proteger y garantizar los derechos y libertades” (Vásquez y Gil, 2017 p. 139).

Como se puede apreciar en la tabla 1, a partir de lo anterior, cada gobierno de turno, en su plan nacional de desarrollo e instrumentos institucionales formales de la política pública de seguridad y defensa, plantea sus objetivos y propósitos en repuesta a su propio contexto o escenario estratégico. Es una característica común en ellos su propósito de alcanzar la consolidación del Estado en los territorios o el ejercicio de la soberanía como respuesta a amenazas que se acumulan y transforman históricamente y que son leídas de forma diferente por cada gobierno.





Tabla 1. Políticas de seguridad y defensa entre 1990 y 2022

Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Principal instrumento de la política pública	Objetivos, propósitos o hitos de la política de seguridad y defensa en el periodo de gobierno
César Gaviria T. (1990-1994)	La revolución por Colombia	Estrategia nacional contra la violencia (1991)	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación estatal del monopolio de la fuerza. • Control civil del orden público (un civil en el Min. Defensa). • Concepción de seguridad democrática. • Enfoque de derechos humanos y vinculación de las instituciones de justicia en el tema de seguridad. • Descentralización y participación en seguridad. • “Guerra integral”, deslegitimación de las guerrillas. • Militarización de la lucha contra el narcotráfico (represión y negociación con mafias –carteles–).
Ernesto Samper Pizano (1994-1998)	El salto a Colombia	<p>Política para la seguridad y la convivencia</p> <p>Programa presidencial para la convivencia y la seguridad ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el sistema judicial, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo social, la participación y la seguridad ciudadanas. • Cuatro estrategias: fortalecimiento y modernización de la función policial, gestión descentralizada de la seguridad, actualización y adecuación normativa y desarrollo social para la seguridad ciudadana. • Derechos humanos, enfoque preventivo, concurrencia entre la ciudadanía y las autoridades. • Fuerza pública en una acción táctico-defensiva. “Ruido de sables”, tensión con el gobierno en medio de la crisis institucional. • Tratamiento represivo en la política antinarcóticos, criminalización.
Andrés Pastrana Arango (1998-2002)	Cambio para construir la paz	<p>Estrategia nacional para la convivencia y la seguridad ciudadana</p> <p>Plan Colombia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de la seguridad ciudadana y la convivencia. Estrategias de lucha contra la violencia en zonas urbanas mediante políticas de control de la criminalidad y expresiones violentas y políticas preventivas, desarrollo de códigos de convivencia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos. • Contribuir a la consolidación de un entorno de seguridad y confianza ciudadana como base para una paz justa y duradera, que sea el cimiento del desarrollo socioeconómico. • Proceso de negociación con las FARC. Despeje militar y policial, zonas de distensión. • Modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. Infraestructura tecnológica. • Auge del paramilitarismo.

Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Principal instrumento de la política pública	Objetivos, propósitos o hitos de la política de seguridad y defensa en el periodo de gobierno
Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2006)	Hacia un Estado comunitario	Política de seguridad democrática (PSD)	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la fuerza pública para recuperar el control territorial del Estado y proteger la infraestructura nacional. Estrategia contra-insurgente antiterrorista para confrontar las guerrillas. Desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas, solidificación de la justicia y atención a las zonas de conflicto “en depresión”. Disuasión de los violentos a través de una autoridad efectiva para viabilizar la democracia y afianzar la legitimidad del Estado. Negociación con autodefensas, desmovilización.
Álvaro Uribe Vélez (2006 - 2010)	Estado comunitario: desarrollo para todos	Política de consolidación de la seguridad democrática	<ul style="list-style-type: none"> Recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado en el nuevo escenario estratégico. Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de derecho en todo el territorio nacional. Seguridad provista por la fuerza pública para garantizar que el Estado pueda hacer prevalecer el orden jurídico y permitir que todas las instituciones funcionen de manera libre y permanente para el ejercicio de los derechos ciudadanos.
Juan Manuel Santos Calderón (2010 - 2014)	Prosperidad para todos	Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad (PISDP)	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar la paz en todo el territorio, generando una estrategia que permita la consolidación de la seguridad, la plena vigencia de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia. Consolidar la seguridad y el orden público a través de la lucha contra los grupos armados y el crimen organizado, la consolidación de fronteras, el desarrollo de capacidades estratégicas y la seguridad ciudadana.
Juan Manuel Santos Calderón (2014 - 2018)	Todos por un nuevo país	Política de defensa y seguridad por un nuevo país	<ul style="list-style-type: none"> Alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional. Contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas. Búsqueda de la paz y la terminación del conflicto armado a través de las negociaciones con las FARC.



Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Principal instrumento de la política pública	Objetivos, propósitos o hitos de la política de seguridad y defensa en el periodo de gobierno
Iván Duque Márquez (2018 - 2022)	Pacto por Colombia, pacto por la equidad	Política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad	<ul style="list-style-type: none"> • Generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la legalidad, promuevan el emprendimiento, el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos. • Defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial; proteger a la población y contribuir a su bienestar; lograr el control institucional del territorio; preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales; consolidar la seguridad para la legalidad, contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad; innovar, transformar y fortalecer el sector seguridad y defensa; y garantizar la protección, profesionalización y bienestar de los miembros de la fuerza pública y sus familias.

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los planes de desarrollo, documentos de política y, principalmente, los trabajos de Díaz (2017) y Vargas (2009).

Así las cosas, para el análisis de esta política pública se debe tener en cuenta la situación del conflicto interno armado, las amenazas identificadas o priorizadas (el escenario estratégico) y los énfasis o aporte de cada gobierno. Cabe señalar que sería importante también tener en cuenta los planes de campaña o los diseños que la misma fuerza pública u otras entidades han desarrollado a partir de los lineamientos del Ministerio de Defensa, pero, dado el alcance de esta investigación, no se adelantó este trabajo considerando que si bien dichos planes contienen propuestas y matices importantes, no se desprenden de las orientaciones generales dadas por el mando civil, en razón de su carácter civilista o subordinación al poder civil (Arce, 2003; Vargas, 2007).

Recién se estrenó la Constitución de 1991, el gobierno de Gaviria si bien intentó ejercer la soberanía con el enfoque de derechos humanos y la vocación civilista que trajo la nueva carta magna, no lo consiguió. Con una concepción de seguridad democrática a tono con los cambios en el sistema internacional e interamericano, dos demandas internas frenarían tal propósito: por una parte, el cierre de la ventana de oportunidad en relación con las posibilidades de una paz completa (Vargas, 2009) como fruto de la negociación con las guerrillas, conllevó una nueva escalada militar (Guerra Integral), mientras, por otra parte, la lucha contra el narcotráfico pondría en vilo el funciona-



miento mismo del Estado, llegando incluso a hablarse de Colombia como un Estado fallido. Lo anterior, termina imponiendo la necesidad de mantener el margen de maniobra para los militares, en contravía con la apuesta gubernamental de descentralización y apertura democrática civilista de los asuntos del sector.

El gobierno de Samper, en permanente cuestionamiento interno (crisis institucional y “ruido de sables”) y externo (descertificación y presión del gobierno estadounidense) por el Proceso 8000, tendría en el narcotráfico el gran reto de la política (Vargas, 2008). Si bien su propuesta para el sector, en desarrollo de la constitución, parecía darle mayor peso a la seguridad ciudadana, las necesidades del contexto obligaron a un tratamiento represivo de la política antinarcóticos, orientada a mostrar resultados que desligaran al cuestionado gobierno de la idea de una posible penetración del narcotráfico en la política del ejecutivo.

Por su parte, el gobierno de Pastrana volcará su atención en el control de la criminalidad urbana, pero, la importancia en la opinión pública y el peso en la agenda de su promesa de campaña de “cambio para construir la paz”, harán que el proceso de negociación con las FARC y el consecuente despeje militar y policial invisibilice el resto de la política. Más allá de tensiones con el mando castrense ante decisiones como la zona de despeje o incluso la connivencia con el fenómeno paramilitar (Vargas, 2008), el gobierno de Pastrana será el responsable de iniciar la modernización y el fortalecimiento de las fuerzas armadas a través del Plan Colombia (Leal, 2010). En este sentido, se trata del mantenimiento de la concepción militarista para la política de seguridad y defensa (en una nueva etapa) que no niega sus herencias de la DSN.

Con el fracaso de las negociaciones y la percepción generalizada de fortalecimiento de las guerrillas, el gobierno de Uribe posiciona una política de seguridad del Estado, aprovechando el hecho de que “en la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) no se encuentra una política o estrategia de seguridad articulada” (Leal, 2010, p. 60). La idea de recuperar el control territorial, con unas fuerzas armadas fortalecidas, en una estrategia fundamentalmente contrainsurgente, fue exitosa, no obstante, con recurrentes y probadas críticas de desmanes autoritarios y un cuestionado proceso de desmovilización paramilitar (Madrigal, 2020). La derrota política y militar de la guerrilla de las FARC como el interés central del gobierno dio amplio margen de actuación al mando militar, buscando ejercer la soberanía con las armas para hacer viable la democracia y afianzar la legitimidad del Estado (Díaz, 2017).

En la narrativa de la política pública, luego de “la victoria” vendría la consolidación del control territorial, llevando a cabo una recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado (Díaz, 2017), donde las fuerzas militares fueron consideradas la punta de lanza para que, *a posteriori*, fuera posible llevar otros servicios públicos a los territorios. Sin embargo, esto no fue así, el conflicto interno armado ya



venía en proceso de mutación, incrementándose dinámicas de crimen organizado y la emergencia de estructuras armadas posdesmovilización, en unos territorios donde no se hizo presente el Estado de derecho ni las ya olvidadas promesas jurídicas de la Constitución.

Por su parte, con la llegada de Juan Manuel Santos Calderón, la vuelta a la agenda pública de la posibilidad de una paz negociada si bien no implicó en principio “ceder” espacios militares en el marco del diálogo entre el Gobierno nacional y las FARC –modelo de negociación sin cese al fuego–, finalmente, involucró la búsqueda de la consolidación de la seguridad y el orden público (Vargas, 2009). Se posiciona aquí la lucha contra los grupos armados y el crimen organizado, asunto de primer orden en el que se van manifestando las nuevas amenazas, tanto producto de la mutación del conflicto como también efectos de la agenda de seguridad y defensa en el posconflicto armado o posacuerdo (Álvarez et al., 2015; Madrigal 2015). Más allá de las necesidades del posconflicto, la política mantuvo sus objetivos de alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional –paz liberal, según Madrigal (2020)–, bajo la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Si bien el gobierno de Santos dejó firmado el acuerdo de paz, así como el compromiso institucional de su cumplimiento, acompañado por un proceso de planeación institucional a medias para su implementación, en materia de seguridad y defensa en el gobierno de Duque, como se esperaba, tales compromisos no se encuentran en un primer orden de importancia. Señalando un escenario estratégico de amenazas persistentes se apela a la necesidad de generar condiciones de seguridad y convivencia para el restablecimiento de la legalidad, la promoción del emprendimiento y el desarrollo económico que exigen el control institucional del territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2019; Ministerio de Defensa, 2019). Su énfasis es entonces sobre los problemas persistentes que históricamente ha enfrentado la política (fundamentalmente el narcotráfico), enfocada en amenazas múltiples asociadas al crimen organizado y a los grupos residuales, con un interés sobre todo en garantizar condiciones de gobernabilidad y para el desarrollo económico, pero que, a 2021, demuestra una crisis humanitaria y la pérdida del pretendido control.

En resumen, los 30 años de políticas de seguridad y defensa en Colombia tras la Constitución de 1991 demuestran que:

1. No hay una política de Estado, quedando está sujeta a los problemas o intereses del gobierno de turno.



2. No obstante, lo anterior, existen asuntos sostenidos que todos los gobiernos han tenido que atender, tales como el narcotráfico, la criminalidad organizada y la paz.
3. Se presenta una política declarativo-discursiva que promete un tratamiento civil y democrático, desde un mayor relacionamiento con la ciudadanía, un enfoque de derechos y, sobre todo, con énfasis en la seguridad y convivencia, pero pesan más los asuntos de la agenda militar, justificado por la mutación y continuidad del conflicto interno armado.
4. Históricamente se vienen acumulando pendientes, remanentes o asuntos no atendidos o resueltos de la política anterior, que luego se convierten en los nuevos desafíos, sin plantearse una visión de largo plazo.
5. Estas características permiten conservar la autonomía de la fuerza pública en procesos de transformación institucional y del sector seguridad y defensa en general, aunque discrecionalmente se mantienen alineados a la política del gobierno de turno.

Bajo este panorama, queda entonces la pregunta: ¿se puede hablar de una verdadera modernización de la política de seguridad y defensa en Colombia, luego de 30 años de la Constitución y de una serie de políticas de gobierno no sostenidas?

Avances e inercias en la modernización de la política de seguridad y defensa en Colombia

En cuarto lugar, para responder a la pregunta general de esta investigación y nuevamente planteada en la sección anterior, se presenta un balance general de los 30 años de vigencia de la Constitución en materia de seguridad y defensa. Se subraya de antemano la importancia de seguir avanzando en la democratización del sector como una histórica necesidad institucional y social de una modernización inconclusa y aún pendiente para la actual agenda y una eventual política pública de Estado, justamente frente a los desafíos urgentes de la seguridad y defensa tras la salida de las FARC y el reacomodo de actores armados en territorios sin acceso a derechos.

Antes de realizar dicho balance, es necesario señalar qué se entiende por modernización en este contexto. El concepto, justamente se posicionó en la década de los noventa en el marco de los procesos de reforma del Estado como parte del recetario neoliberal y su búsqueda de un aparato estatal eficiente. Siguiendo a Saboya (2006), modernizar tiene que ver con “hacer que el Estado cumpla realmente sus objetivos de beneficio para la comunidad” (p. 360), considerando que “debe generar cohesión social en la población y producir o garantizar la producción de los bienes y servicios públicos



necesarios” (p. 368), modernizando así a la sociedad mientras es modernizado por ella en una dinámica de avance.

La modernización es entonces “el proceso de inserción de un Estado dentro de los valores, la cultura y la dinámica de la modernidad” (Saboya, 2006 p. 370), esto es, un tránsito planificado a una dinámica organizacional acorde con estándares de “eficacia, eficiencia y calidad (en el ámbito de la gestión)” (Waissbluth, 2002, p. 11), donde normas e instituciones permiten dirigir el comportamiento social en distintos temas de interés público, a través de la planeación e implementación de las políticas públicas (Andrenacci, 2020). Así pues, la Constitución del 91 tuvo esta vocación modernizante que, desde luego, se hará propia para el sector seguridad y defensa.

No obstante, retomando los referentes conceptuales inicialmente trazados para este capítulo, donde se indicó cómo la concepción de la seguridad y defensa en Colombia mantiene una lectura realista-conservadora, y luego de revisar cada uno de los gobiernos de turno, se puede constatar que si bien declarativamente se ha intentado modernizar el sector (v. g. con la adopción de términos como “seguridad democrática” en el gobierno de Gaviria y Uribe o “seguridad multidimensional” en el de Duque), el persistente problema central de la agenda, el conflicto interno armado, implica la perpetuación de la confusión de roles y misiones en la fuerza pública, haciendo que domine la inercia en su concepción tradicional. Generalizando, se puede afirmar que cada gobierno define su política a partir de su lectura del conflicto armado, estableciendo formas de respuesta institucional que, en última instancia, impiden la modernización en una mirada de largo plazo.

En segundo lugar, otra inercia de carácter histórico-estructural tiene que ver con la formación del Estado-nación y la autonomía del sector. Como ya se indicó, en Colombia el Estado es un aparato privatizado o monopolizado por una reducida clase política que restringe y teme la participación social, manteniendo esferas de decisión como de su exclusivo arbitrio. Esto explica que persista la autonomía de lo militar en manos del ente castrense, que finalmente cuenta con la autonomía suficiente para adoptar sus planes institucionales bajo cierto margen de maniobra. La consecuencia de esta cultura sectaria es que la participación ciudadana y el control civil de los asuntos de seguridad y defensa sea limitada, siendo este otro rasgo que denota falta de una modernización.

Por último, la revisión de las políticas de seguridad y defensa de cada gobierno, tras 30 años de la Constitución del 91, evidencian que de acuerdo con el concepto de modernización no se viene cumpliendo con el objetivo de generar cohesión y prestar unos servicios públicos, siendo entonces deficiente la gestión en términos de aplicación de normas y funcionamiento institucional. No existe una política pública de Estado y parece que se atienden circularmente los mismos problemas de hace ya 30 años.

Los avances han sido los énfasis que cada gobierno de turno ha logrado posicionar y gestionar de acuerdo con su contexto estratégico, quizá tan solo como maduración



o sofisticación de los procesos organizacionales y de formalización de instrumentos de política. Sin embargo, son más las inercias que se mantienen: no se asume plenamente una concepción moderna de seguridad y defensa, no se cuenta con un Estado que cumpla con las promesas de la Constitución y permita la democratización de la política, persiste la autonomía de la fuerza pública y no se tiene una política de Estado de largo plazo. Todo ello en medio de un conflicto interno armado que muta en nuevas amenazas, que impiden prestar atención a otros temas de la agenda (amplia) como la seguridad y la convivencia, manteniendo así la atención sobre lo militar sin conseguir ejercer el monopolio de la violencia y el control institucional del territorio desde una perspectiva de derechos.

Conclusiones

Este capítulo propuso hacer un balance de los 30 años de avances e inercias institucionales en la modernización de la seguridad y defensa en Colombia, luego de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991. Los hallazgos centrales gravitan en torno a la afirmación crítica de que en realidad no hay tal modernización más allá de los aportes que cada administración logró hacer de acuerdo con las necesidades coyunturales de su periodo de gobierno. No obstante, el ejercicio dejó algunos aspectos importantes a considerar en términos académicos y políticos.

En lo académico, este trabajo indicó la necesidad de conceptualizar términos que suelen darse por sentados, a pesar de ser la esencia misma de la política pública. Así, se evidenció que persiste una concepción tradicional de seguridad y defensa que no se encuentra a tono con el nuevo escenario internacional en el que se enfrentan nuevos riesgos y amenazas (v. g. los ambientales) que, bajo lecturas anacrónicas, es imposible tener en cuenta. Por tanto, se sugiere que una eventual política pública cuente con una fundamentación actualizada y pertinente que, si bien requiere ser funcional a un asunto persistente como el conflicto interno armado y la búsqueda de la paz, no se debe limitar y no leer el contexto internacional y local-territorial.

Lo mismo ocurre en el caso de la identificación de trayectorias históricas de largo aliento. Hay que reconocer que existe un Estado disfuncional y que no se ejerce plenamente la soberanía (sea esta “armada” o “social”), lo cual debe llamar la atención de los hacedores de política y de esta en particular. Como se intentó hace 30 años, aun se requiere modernizar el Estado y la sociedad, democratizar los asuntos públicos y ampliar la participación social en el contrato social constitucionalizado. Ese puede ser un paso para la remoción de las causas estructurales del conflicto interno armado y, por ende, la apertura a una agenda más amplia y acorde con las nuevas amenazas que aun resultan marginales en las políticas de cada gobierno.



Para concluir, es preciso cerrar con algunas salvedades en relación con el alcance real de este trabajo. Se reconoce que lo anteriormente planteado es insuficiente frente al reto analítico de revisar 30 años de una política pública tan importante para Colombia. La investigación propuesta fue bastante limitada puesto que: a) se asumió una lectura restringida, pues una perspectiva amplia del sector seguridad y defensa hubiese implicado analizar otras entidades y conexiones institucionales; b) no se hizo una evaluación de resultados de cada gobierno, en términos de indicadores e impacto que contrasten lo prometido con lo realizado; y c) no se alcanzó a presentar una revisión exhaustiva de sus instrumentos de política, ni tampoco se llegó a otro tipo de documentos oficiales como los planes de campaña, entre otros.

La investigación, en este sentido, presentó una lectura panorámica y planteó solo generalizaciones que esperan llamar la atención sobre la necesidad de modernizar la seguridad y defensa en Colombia. Para ello es fundamental profundizar en este tipo de estudios desde una mirada civil, comprometida con la democratización de la sociedad y sus instituciones como prometió la Constitución de 1991. Esta tarea hoy, como ayer, sigue siendo urgente frente a la situación de seguridad que atraviesa el país.

Referencias

- Andrenacci, L. (2020). ¿Cómo se concibe hoy la gestión pública desde la ciencia? El conocimiento en la gerencia pública. *Material de lectura del Curso MOOC “Introducción a la gestión Pública en Latinoamérica”*. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil).
- Álvarez, C., García, V. y Madrigal, A. (2015). Las fuerzas militares y de policía en el postconflicto armado: futuros escenarios y reformas. En H. Guerrero y J. Wilches (Eds.). *Perspectivas multidimensionales de la paz en Colombia* (pp. 135-162). Grupo Editorial Ibáñez.
- Arce, A. (2003). Colombia. Las relaciones entre la sociedad civil y militar: hacia un entendimiento necesario. En C. Navarro (Coord.), *Presente y Futuro de las Relaciones Cívico-Militares en Hispanoamérica* (pp. 19-56). Instituto de Estudios Estratégicos.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Editorial Legis.
- Cubides, J. y Garay, C. (2013). Hacia la construcción de un estado del arte de la seguridad y defensa nacional en Colombia. *Revista científica “General José María Córdoba”*, 11(11), 81-98.
- Decreto 4748 de 2010. (2010, 23 de diciembre). *Por el cual se modifica el Decreto 2134 de 1992*. Diario oficial N.º 47932.



- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Manual estructura del Estado*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/6_Sector_Defensa_Nacional.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos unidos por un nuevo país*. DNP.
- Díaz, J. (2017). Control territorial en la perspectiva de los instrumentos de gobierno: Planes de gobierno, políticas públicas y planes de guerra. En M. Martín (Ed.). *El control territorial en el siglo XXI: Fundamentos teóricos* (pp. 283-332). Escuela Superior de Guerra.
- Jiménez, W. y Turizo, J. (2011). Militarización de la Policía y policización de las Fuerzas Militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 3(1), 112-126.
- Leal, F. (1992). Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de seguridad nacional en América Latina y Colombia. *Análisis político*, (15), 1-34.
- Leal, F. (2010). La seguridad en Colombia. En G. Durán (Ed.). *Memorias. Seguridad, espacio público y participación democrática*. Cinep.
- Madrigal, A. (2012). La formación del Estado-nación en Colombia durante el siglo XIX: el trazado histórico-social de la institución del orden político. *Perspectivas Internacionales*, (8), 219-235.
- Madrigal, A. (2015). Implicaciones del postconflicto colombiano en la agenda de seguridad regional suramericana: percepciones y aspiraciones. En A. Vargas y V. García (Eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas* (pp. 229-253). Universidad Nacional de Colombia.
- Madrigal, A. (2019). *La minería criminal en los países andinos: caracterización de un fenómeno de seguridad regional*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Madrigal, A. (2020). *Universidad y educación para la paz. Experiencias internacionales y nacionales para una propuesta en Colombia*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Madrigal, A. y Miranda, C. (2018). Minería criminal en Colombia. Necesidad de su construcción como amenaza en la agenda de seguridad y defensa del posacuerdo. En R. Duarte, J. Wilches, H. Guerrero y M. Hernández (Eds.), *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado* (pp. 167-186). Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Historia*. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://1494c44e2596646d35f4060084fd9b02>



- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad (PDS). Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf
- Nieto, P. (2004). *¿Subordinación o autonomía? El ejército colombiano, su relación política con el gobierno civil y su configuración en la violencia, 1953-1990*. CLACSO.
- Pabón, E. (1993). Colombia y su Revolución pacífica. La nueva constitución del 5 de julio de 1991. Inicio de un marco institucional dentro de un contexto político pluralista. *Revista de Estudios Políticos*, (79). 161-208.
- Resdal. (2012). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. Resdal.
- Resdal. (s.f.). *El desarrollo de los estudios sobre seguridad y defensa: situación y perspectivas institucionales*. <https://www.resdal.org/Archivo/redes-co.htm>
- Saboya, F. (2006). La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles. *Revista Diálogo de Saberes*, (25), 357-376.
- Secretario General de la ONU (UNSG), *Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad. Informe del Secretario General*, <https://www.refworld.org/docid/47b1c33a2.html>
- Vargas, A. (2006a). De la Policía militarizada a una Policía civil: el desafío colombiano en el posconflicto armado. *Ciencia política*, (1), 179-212.
- Vargas, A. (2006b). *Ensayos sobre seguridad y defensa*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (2007). *La singularidad colombiana: fuerzas armadas en seguridad interior*. <https://www.resdal.org/atlas/atlas07-colombia-paper.html>
- Vargas, A. (2008). *El papel de las fuerzas armadas en la política antidrogas colombiana 1985-2006*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (2009). Reiterada presencia de la guerra y la búsqueda de la paz. En C. Medina (Ed.), *Conflicto armado y procesos de paz en Colombia. Memoria casos FARC-EP y ELN*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vásquez, D. y Gil, L. (2017). Modelo constitucional de la fuerza pública en Colombia. *Revista Prolegómenos, Derechos y Valores*, 20(39), 139-162.
- Waissbluth, M. (2002). *La reforma del Estado en América Latina. Guía abreviada para exploradores en la jungla*. Programa Latinoamericano de Gerencia Pública.



