



UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL

**FACULTAD DE LA DEFENSA NACIONAL
RM. 1345/97**

MAESTRÍA EN DEFENSA NACIONAL

TESIS DE MAESTRÍA:

Política exterior, Defensa y Seguridad: impactos de la relación entre Estados Unidos y Colombia (1999-2016)

DIRECTORA: Silvina María ROMANO

AUTOR: Christian David ARIAS BARONA

LUGAR y FECHA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires., 29 de Agosto de 2022

Agradecimientos

El primer grupo de personas al debo gratitud son mi familia, quienes han soportado mis ausencias y han sido una motivación para encarar este esfuerzo. Ellas son Luciana Lavila, mi compañera de vida y quizá la más rigurosa intérprete de mis cavilaciones, con quien he intercambiado constantemente análisis, hallazgos y conclusiones preliminares; es también quien más ha tenido que vivenciar mis angustias y aguantar los trastornos cotidianos de largas noches de estudio. Mi madre y mi padre, Lucy y Noé (Q. E. P. D.), quienes a la distancia han sido un empuje inagotable y un ejemplo para no cesar en los momentos de mayor exigencia; especialmente a mi madre, quien ha asumido innumerables responsabilidades en mi ausencia y quien habiendo inculcado un ejemplo de estudio ha sido un faro infinito para el trabajo de investigación social. Mi maravillosa, extraordinaria y amorosa Violeta, quien merece un mundo justo y por quien seguiré en la brega de una humanidad emancipada, para lo cual el ejercicio de la investigación social crítica es fundamental.

Mención especial merecen, en primer lugar, el Mg. Javier Calderón Castillo, con quien conversé por primera vez sobre el interés y pertinencia de éste proyecto de investigación de largo aliento que me llevó a cursar la Maestría en Defensa Nacional y fue además, el facilitador del encuentro con la admirable PhD. Silvina Romano, a quien agradezco su generosa disposición de fuentes documentales y orientaciones bibliográficas que me abrieron la puerta a un universo tan fascinante como trágico de la economía política y la historia de la política exterior estadounidense. Asimismo, doy gracias a ella por aceptar la dirección de este proyecto y su paciente lectura del trabajo que aquí presento, eximiéndola de la responsabilidad por mis afirmaciones y posibles desatinos. A estas personas debo mucho más de lo que aquí puedo decir y han aportado tanto más de lo que he podido plasmar textualmente en la tesis, lo que puede ser corroborado en sus propias producciones intelectuales y su praxis política.

A mis colegas del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (Celag), especialmente a Tamara Lajtman y Aníbal García Fernández quienes en momentos clave me proporcionaron documentos y libros que enriquecieron el corpus teórico de la investigación, así como el trabajo común en la Unidad de Análisis Geopolítico, dirigida por Silvina Romano, que ha sido un espacio de entrenamiento y aprendizaje formidable.

A la Dra. Diana López y el Mg. Jorge Aponte quienes me alentaron en un momento de dificultad para la redacción del trabajo de tesis y proporcionaron creativas y eficientes herramientas para organizar documentos y superar las taras que obstaculizaban la escritura. De igual manera expreso mi reconocimiento al Grupo de Pensamiento Crítico Colombiano y al Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-UBA) al cual pertenece, por su acogida y apoyo constante.

A la Universidad de Buenos Aires donde tuve la formación en Ciencia Política y donde conocí los primeros conceptos que me acercaron a la Geopolítica, la Defensa y la Seguridad, y por supuesto a la Universidad de la Defensa Nacional donde aprendí su extensa dimensión y las más diversas perspectivas para construir un sólido criterio. Es éste además, un expreso reconocimiento a la educación pública, gratuita y de calidad de la República Argentina, mi otra nación. Es un compromiso y un acto de honestidad intelectual destacar esto y luchar sin tregua para que sea una realidad común latinoamericana y caribeña.

Me queda un sentimiento de injusticia al omitir decenas de personas que han participado de este proceso de investigación, desde la provisión de materiales como la contrastación de argumentos en charlas o la simple escucha atenta de mis comentarios sobre el avance de la investigación.

Índice

Introducción.....	6
Estado del arte.....	10
1. Estudios sobre las Fuerzas Armadas.....	10
2. Proyección hemisférica estadounidense y su influencia en los militares.....	13
3. Política exterior entre Estados Unidos y Colombia.....	14
4. Aproximaciones a la Industria de la Defensa y la Seguridad.....	18
Esbozo de marco teórico.....	23
1. Los conceptos de Defensa y Seguridad.....	24
2. La Defensa Nacional como política pública.....	27
<i>La concepción contrainsurgente</i>	30
<i>Policiamiento y militarización</i>	33
<i>Subordinación a la política exterior estadounidense</i>	36
3. La economía política de las relaciones internacionales.....	39
4. Industria y Tecnología para la Defensa.....	46
Observaciones metodológicas.....	48
Capítulo 1: Colombia y Estados Unidos: claves de su política exterior.....	50
1. Las visiones de Estados Unidos sobre el hemisferio. Una larga historia de intervención	52
A) <i>De la Doctrina Monroe y al Corolario Roosevelt</i>	52
B) <i>El Sistema Interamericano de Seguridad Hemisférica</i>	57
C) <i>La Alianza para el Progreso y la Doctrina de la Seguridad Nacional</i>	67
<i>La contra-insurgencia moderna</i>	72
<i>Doctrina de la Seguridad Nacional y contra-insurgencia en Colombia</i>	75
D) <i>La Guerra contra las Drogas</i>	79
E) <i>Las nuevas amenazas</i>	83
2. Las relaciones entre EEUU y Colombia desde fines del siglo XX.....	85
Conclusiones.....	89
Capítulo 2: El Plan Colombia.....	91
1. Situación previa al Plan Colombia.....	92
2. Claves del Plan Colombia: asistencia extranjera, contrainsurgencia y libre mercado...97	
A) <i>La asistencia extranjera</i>	101
B) <i>La estrategia contrainsurgente</i>	110
C) <i>La mercantilización de la guerra</i>	115
3. Perspectiva desde el análisis de Políticas públicas.....	119
4. Impacto general de la política pública en el Sector Defensa y Seguridad.....	120
5. Conclusiones preliminares.....	123
Capítulo 3: La Industria de Defensa y Seguridad en Colombia.....	126
1. El paradigma industrial de la Defensa y la Seguridad en Colombia.....	127
A) <i>El concepto de Industria y Tecnología de la Defensa</i>	132
B) <i>IDS tras la “colombianización” del Plan Colombia</i>	136
C) <i>Esbozo histórico de las industrias del Sector Defensa y Seguridad</i>	139
1907: La Reforma Militar y las Fuerzas Armadas del siglo XX.....	140
1908: Taller Nacional de Artes Mecánicas.....	141
La industria nacional y la industria militar.....	144
2. El Grupo Social Empresarial de la Defensa - GSED.....	150
3. Proyectos desarrollados por la Industria de la Defensa y la Seguridad.....	155
4. Influencia del Sector Defensa y Seguridad en la economía.....	158
5. Conclusiones: la paradoja del Gasto en Defensa y Seguridad.....	166
Conclusiones: impactos de la política exterior entre Estados Unidos y Colombia.....	169

Bibliografía.....	178
-------------------	-----

Introducción

La presente investigación aborda un conjunto de problemas vinculados a la relación gobierno-sector privado entre Estados Unidos y Colombia, considerando no solo las relaciones interestatales, también, las corporaciones económicas, la híbrida articulación entre Estado e industrias militares, agencias no gubernamentales y la jerarquización del vínculo entre ambas naciones, es decir, en clave centro-periferia. El contexto en que se han desarrollado las dinámicas estudiadas corresponde fundamentalmente a la ejecución del Plan Colombia (1999 - 2016), no obstante, se ha hecho una indagación histórica a los fines de conocer los antecedentes de la postura estadounidense frente a América Latina y el Caribe en general, y Colombia en particular, y la correspondencia o rechazo de Colombia al respecto.

Corresponde aclarar que desde la mitad del siglo XX, Colombia ha experimentado conflictos sociales y confrontaciones políticas que han conducido al surgimiento de Organizaciones Político Militares declaradas en rebelión contra el Estado. Ha sido la caracterización estatal de los conflictos y sus sujetos lo que ha configurado una serie de estrategias contrainsurgentes, en consonancia con su adscripción a la visión occidental durante el contexto internacional en que emergieron. Aunque la investigación no se detiene en hacer una radiografía de las fuerzas en pugna, sí se explican los componentes estructurales que involucran sus acciones, y en particular, las tomas de posición desde el gobierno de Estados Unidos en el escenario global y de Colombia en su territorio.

La perspectiva desde la cual se analiza el Plan Colombia, articula la política exterior estadounidense con un conjunto de políticas públicas aplicadas por sucesivos gobiernos colombianos, entre las cuales se destaca la política de Defensa y Seguridad, que como se verá en el desarrollo, van emparentadas dada la caracterización del conflicto social y armado, redundando en aspectos de la organización institucional.

El principal interrogante de la investigación refiere a ¿Cuáles son las consecuencias de la relación Estados Unidos-Colombia entre 1999 y 2016 vinculadas con la política exterior

y el desarrollo de la industria del Sector Defensa y Seguridad en Colombia y cómo ha evolucionado esta relación? Subsecuentemente, otras preguntas derivadas remiten a ¿Qué relación existe entre la asistencia extranjera y los intereses de Estados Unidos en Colombia? y ¿Cuál ha sido el grado de influencia del sector Defensa y Seguridad en la economía nacional? Asimismo, se ha propuesto revisar ¿cuáles han sido las consecuencias de la ejecución del Plan Colombia en relación con sus objetivos explícitos? y considerar si ¿hay otros objetivos no declarados en la estrategia anti-narcóticos más ambiciosa de la historia reciente en el continente?

En ese orden ideas, ésta tesis demuestra que el mecanismo de ayuda exterior a través del cual se implementó el Plan Colombia para el combate a las insurgencias y el narcotráfico, condujo un proceso de modernización y reingeniería del denominado Instrumento Militar mediante la transferencia técnica y tecnológica, cuyo desarrollo impactó en la instalación de un complejo industrial público-privado entorno al Sector Defensa y Seguridad en Colombia, articulado a la estrategia de expansión económica del complejo gobierno-sector privado estadounidense en la región.

El contenido se ordena partiendo de una revisión de la literatura relacionada a los problemas centrales. La bibliografía que integra el estado del arte sobre el tema se estructura en cuatro campos a saber: 1) los estudios sobre las Fuerzas Armadas en Colombia; 2) los trabajos sobre Estados Unidos que explican su proyección hemisférica y cómo ha influenciado en las Fuerzas Militares; 3) las publicaciones que abordan la política exterior entre Estados Unidos y Colombia; y 4) los estudios que se aproximan a la industria de la Defensa y la Seguridad, especialmente desde la economía.

A continuación, se presentan las perspectivas teóricas desde las cuales se desarrolla el estudio haciendo una definición de conceptos que se encuadran en tres campos: 1) la política exterior; 2) la política de Defensa y Seguridad; y 3) la política científico-tecnológica dentro del Sector Defensa y Seguridad. Seguido a la definición conceptual, se hace un abordaje de la Defensa y la Seguridad como políticas públicas considerando tres manifestaciones encontradas en el proceso histórico latinoamericano y caribeño. Las mismas refieren, en primer lugar, a la concepción contrainsurgente como orientación general que se aplica en la doctrina de la Fuerza Pública, segundo, a dos fenómenos conocidos como policiamiento de

las Fuerzas Militares y militarización de la Policía, y tercero, al efecto notable de subordinación a la política exterior de Estados Unidos.

El marco teórico prosigue con la integración de la economía política de las relaciones internacionales, tomando la Teoría Crítica e intentando destacar la relevancia de América Latina y el Caribe, tanto en el marco de las relaciones internacionales y la geopolítica, como en su propia elaboración teórica, de modo tal que se recupera la Teoría de la Dependencia y su aplicabilidad para análisis de los problemas planteados. Vale aclarar, que la literatura especializada en geopolítica desde la Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente anglosajona, ha versado sobre los problemas de Europa y las amenazas que para su región mediterránea presenta Asia. En esas coordenadas el extenso Sur Global queda aislado, ausente, o como un espacio subordinado a la principal potencia norteamericana: Estados Unidos. Las perspectivas empleadas culminan con un enfoque puesto en la Industria y Tecnología para la Defensa a partir de los estudios sobre el imperialismo, el Complejo Industrial Militar y la geopolítica crítica latinoamericana. El apartado concluye con la descripción de la metodología empleada, los recursos utilizados y las fuentes analizadas.

El cuerpo analítico de la tesis está compuesto por tres capítulos que integran los campos conceptuales que ordenan el marco teórico. En el primer capítulo se estudian las claves de la política exterior entre Colombia y Estados Unidos, integrando los antecedentes de la relación bicentenaria entre ambas naciones donde tienen relieve, por un lado, las visiones de la potencia norteamericana sobre el continente, y por otro, las relaciones en el período 1999-2016. En el segundo capítulo se analiza el Plan Colombia, tanto como política exterior de intervención estadounidense, como estrategia macro que despliega múltiples políticas públicas. Respecto a la intervención, se analizan la asistencia extranjera “para la seguridad y el desarrollo”, la estrategia contrainsurgente y la mercantilización de la guerra, y en el marco de las políticas públicas se vincula la Política de Seguridad Democrática con el proceso económico configurado desde aquellos años. En el tercer capítulo, analiza el origen y la composición de las industrias militares en Colombia, y se explica cómo el Plan Colombia tuvo un impacto transformador en dicho sector, así como en el proceso de acumulación.

Finalmente, se presentan las conclusiones con los hallazgos del proceso de investigación que responden sintéticamente a las preguntas planteadas inicialmente, se

exponen los argumentos que corroboran la hipótesis trabajada, y además, se enuncian nuevos interrogantes y problemas de estudio para ampliar el tema de investigación.

Estado del arte

El estado del arte de la presente investigación se estructura de la siguiente manera: En primer lugar se ubican los trabajos que en general han marcado el curso de los estudios sobre las Fuerzas Armadas en Colombia. Segundo, aquellos cuyo destacado enfoque crítico configura una referencia sobre la postura hemisférica de Estados Unidos, a lo que se añade su influencia sobre las Fuerzas Armadas. En tercer lugar están las investigaciones que desde Colombia han intentado explicar las razones que movilizan a Estados Unidos a intervenir en ese país y exponer los distintos recursos que ha usado para ello. Como cuarto punto, aparecen los enfoques que se aproximan a la industria de la defensa en Colombia, lo que significa a la vez mostrar los estudios sobre el impacto del Gasto en Defensa y Seguridad en la economía colombiana. Por último, se mencionan algunos elementos ausentes en el relevamiento de antecedentes, se destacan otros trabajos cercanos y se añaden otros comentarios.

1. Estudios sobre las Fuerzas Armadas

Colombia es uno de los países que en las últimas décadas ha destinado un abultado presupuesto a la defensa y la seguridad, recibiendo además préstamos millonarios para llevar a cabo la llamada “guerra contra las drogas” y una extraordinaria asistencia extranjera para intensificar la ofensiva contrainsurgente en un contexto de conflictividad política que le ha dado protagonismo a las Fuerzas Armadas y de Policía. Sin embargo, escasean los estudios que den cuenta de las bases institucionales e ideológicas, la doctrina que practica la Fuerza Pública y en particular, su articulación con el proyecto de desarrollo nacional y la integración de sus industrias.

Desde finales del siglo XX y durante el siglo XXI, las Fuerzas Militares colombianas han promocionado su visión sobre lo que denominan los “actores del conflicto” y las amenazas como el narcotráfico y el “terrorismo”, incluso, visiones justificadoras de la política pública conocida como “Seguridad Democrática” y sus derivaciones como la Doctrina de Acción Integral, sin embargo, no han publicado estudios que den cuenta de sus ideas sobre un proyecto nacional que incluya una visión industrial y científico-tecnológica.

Las principales investigaciones académicas independientes de las instituciones militares incluyen a investigadores como Adolfo Atehortúa Cruz, continuador de una línea de investigación iniciada en la década de 1980 por Francisco Leal Buitrago y Eduardo Pizarro Leongómez desde las revistas *Análisis Político*, publicada por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (IEPRI-UNAL) y *Colombia Internacional*, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Sus investigaciones han versado, principalmente, sobre los militares y la política y las relaciones civiles-militares.

Según Atehortúa Cruz y Vélez Ramírez (1994), los estudios académicos sobre los militares en Colombia tuvieron que esperar hasta la década de 1980 para superar “el lastre de la precariedad histórica” (1994:18), hallando en los trabajos de Fernando Calderón (1979)¹, Gonzalo Bermúdez (1982) y Gustavo Gallón (1983) una verdadera preocupación sobre el derrotero militar². Fue el trabajo de Gallón el que con mayor agudeza resaltó el papel de los militares en la política de esos años, avivando un aireado debate que mereció la enconada respuesta de los referentes del Ejército³.

Siguiendo la línea de tiempo, entre los trabajos sobre las Fuerzas Armadas en Colombia se destacan Atehortúa Cruz (1994; 2004; 2009 y 2013), Borrero (1990), Calderón (1979), Echeverri (1978), Gallón (1983), Leal Buitrago (1984; 2006; 2011 y 2014), Pizarro Leongómez (1987; 1988) y Vargas Velásquez (2008a), cuyas miradas abarcan desde los orígenes de la formación profesional, el enfoque provisto por cada una de las misiones militares extranjeras en el país y los acontecimientos principales que fueron moldeando el carácter y la doctrina militar, así como las relaciones civiles y la controversial participación de los militares en política (preocupación abordada con agudeza por Álvaro Echeverri,

-
- 1 Se trata de dos artículos publicados secuencialmente en la revista *Documentos Políticos* N.º 137 y 138 con el título “La ideología militar en Colombia”. Según Atehortúa y Vélez, se trató de un estudio pionero y disruptivo, pero que no logró tener un mayor impacto por la limitada circulación de la revista.
 - 2 Se trata de los libros: BERMÚDEZ, Gonzalo (1982). *El poder militar en Colombia. De la Colonia al Frente Nacional*. Bogotá: Editorial América Latina; GALLÓN, Gustavo (1983). *La república de las armas*. Bogotá: CINEP – Serie Controversia.
 - 3 El General Alberto Ruíz Novoa (1983) publicó en el N.º 108 de la *Revista de las Fuerzas Armadas* una polémica con el título “La república de las armas. Comentario bibliográfico” en el que cuestionaba la hipótesis de “bordaberrización del régimen” que proponía Gallón, a propósito de su preocupación acerca de las dictaduras del Cono Sur así como “la construcción de un Estado de la Seguridad Nacional en Colombia”.

Armando Borrero y especialmente el mencionado Gustavo Gallón), además del análisis de la política de Defensa y Seguridad desde una perspectiva de las políticas públicas (especialidad de Alejo Vargas Velásquez). Varios otros trabajos han bordeado el tema a partir de estudios sociológicos sobre el conflicto y la violencia como Estrada Álvarez (2015), Beltrán Villegas (2016), Gilhodés (1986), Guzmán, Fals Borda y Umaña (1968), Oquist (1978), Ramírez y Restrepo (1983), Ramsey (1981), Sánchez (1991) y Vega Cantor (2015).

Entre los militares no ha surgido un liderazgo significativo que condense un pensamiento estratégico nacional de largo aliento, más allá de la influencia que ejerció para las corrientes que buscaron síntesis entre lo nacional-popular a través del Gral. Rojas Pinilla. Los nombres más destacados remiten a aportes doctrinarios como el Gral. Alberto Ruíz Novoa (1962), en estrategia militar e historia de la independencia como el Gral. Álvaro Valencia Tovar (1980) y ensayos de interpretación de historia del conflicto social en Colombia como el Gral. Fernando Landazábal Reyes (1982). Ricardo Esquivel Triana (2015) en un estudio sobre la instrucción y la formación militar en Colombia entre el siglo XIX y el XX, menciona, coincidiendo con Atehortúa y Pizarro, que la historiografía al respecto es débil y aún más desde un enfoque de historia militar. Por otra parte, aparecen estudios sobre la organización, doctrina y empleo de las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, Flores Henao (2012) realiza un estudio especializado en la Doctrina Conjunta implementada en 2003 y abarca su evolución hasta el 2011, lo que supone un efecto directo de las transformaciones producidas por la reingeniería militar derivada del Plan Colombia. Se suman a éste los trabajos de Ciro Gómez y Correa Henao (2014), Rodríguez Camacho (2014)⁴ y Rojas Guevara (2017) que estudian la estrategia de transformación del Ejército a partir de los escenarios de pos-conflicto armado y la apuesta por una fuerza armada multidimensional, que evolucione de su concepción eminentemente contrainsurgente.

Es menester aclarar que ante las ausencias mencionadas, la presente investigación consiste en una apuesta por conjugar los escasos recursos del pasado con la dispersa literatura

4 El estudio del Mayor (Ejército) David Rodríguez Camacho se trata de una tesis de maestría elaborada en la *Naval Postgraduate School* de la Armada de los Estados Unidos con el título: *Counterinsurgency lessons from Colombia: an assessment of the Colombian Army transformation from 1998 to 2010*. En ella reconstruye con detalle los orígenes de la contrainsurgencia y analiza la necesidad de su empleo contemporáneo en Colombia, destacando el efecto que la Política de Seguridad Democrática tuvo en la recuperación de la moral del Ejército de Colombia.

actual para completar un balance de la industria de la Defensa tras la guerra interna más larga del continente.

2. Proyección hemisférica estadounidense y su influencia en los militares

La idea de que la política exterior estadounidense ha tenido una influencia de larga duración en América Latina y el Caribe ha sido recurrente en los estudios de Martín y Vega (2017) y Vega (2015), fenómeno que articulan al empleo de la Doctrina de la Seguridad Nacional (Tapia Valdés, 1980; Comblin, 1989), que en el pasado reciente estimuló un poder político al interior de las Fuerzas Armadas. Las lecturas al respecto, coinciden en que la influencia de Estado Unidos está basada en una relación de dominación impuesta hacia América Latina y el Caribe, y ha contado para su continuidad con las élites nacionales, como lo destacan Appleman Williams (1960), Barnet (1974), Borón (2014), Chomsky (1984; 2004), Ceceña (2003), Hoffman (1988), Huberman y Sweezy (1973), Ianni (1973), LaFeber (1963), Loveman (2006), Petras y Veltmeyer (2001), Petras (2003), Saxe-Fernández (1975), Selser (2009) y Zinn (2005).

Estudios como el de Charles W. Mills (1960) constituyen una referencia ineludible en tanto que analiza a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos como parte del círculo de toma de decisiones, tema que profundizó Seymour Melman (1972) en un estudio sobre la espectacular reorganización producida por Robert McNamara en el Departamento de Defensa y las industrias que orbitaban a su alrededor, con la cual acuñó la noción de capitalismo del Pentágono, emparentada con el estudio de Michal Kalecki (1972) que fortaleció la conceptualización del “keynesianismo militar”. La documentación que sustenta la referida postura de Estados Unidos, se ha inscrito en las teorías geopolíticas de Mackinder (1904), Spykman (1945) y Cohen (1991; 2008), y se expresan en la visión del orden mundial de Kennan (1951), Kissinger (1977), Keohane y Nye (1977), Rumsfeld (2003) y Brzezinski (2012).

Existe por otra parte una bibliografía que muestra el estrecho vínculo institucional entre la política exterior estadounidense con las Fuerzas Armadas de la región, cuya relación les ha dotado de una influencia política notable de acuerdo con Beltrán (1970), Cavalla Rojas

(1980), Rouquié (1969; 1983; 1984)⁵, Veneroni (1971) y Winer (2015). En trabajos recientes se destacan el vínculo operacional, el desarrollo de ejercicios combinados, intercambio de información, programas internacionales de adiestramiento y uso de instalaciones militares latinoamericanas por las Fuerzas Armadas de Estados Unidos (Borón, 2014; Ceceña, 2013; Lajtman, 2022; Luzzani, 2012; Rodríguez Rojas, 2017; Romano y Delgado, 2012; Romano, 2013; Vega Cantor, 2013; RESDAL, 2016).

Entre estos trabajos críticos de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, los de Borón (2014) y Romano (2013) cobran singular relevancia. En el primero, Atilio Borón argumenta que Estados Unidos sostiene un poder insoslayable, pero no es suficiente para ejercer un liderazgo omnímodo a nivel global, en parte porque su hegemonía se haya en declive (Borón, 2014: 69-78). Destaca además la inusitada importancia de América Latina y el Caribe, tanto por su proximidad geográfica como por el inconmensurable reservorio de recursos que significa para mantener su dinámica de producción. En el segundo, Silvina Romano acude especialmente a un enfoque crítico de las relaciones de dependencia y las estrategias estadounidenses que obstruyeron procesos de integración regional como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), así como los objetivos de fondo por los cuales se implementaron políticas de ayuda extranjera focalizadas a la “asistencia para el desarrollo” y la “asistencia en seguridad” (Romano, 2012), argumentos sustentados en una extensa bibliografía cruzada con fuentes documentales oficiales del gobierno.

3. Política exterior entre Estados Unidos y Colombia

Otro conjunto de investigaciones ha puesto el foco en las relaciones exteriores entre Colombia y los Estados Unidos. Uno de los antecedentes más completos en la materia se halla en el estudio de Pardo y Tokatlián (1988), donde historizan la política exterior colombiana en el curso del siglo XX mediante una mirada polémica entre la teoría realista y la interdependencia en las Relaciones Internacionales. Entre los trabajos más destacados recientemente en el campo se encuentran los de Cardona (2011), Emmerich (2002; 2015), Loveman (2010), Paley (2018), Pell Richards (2013), Rojas (2008; 2015; 2017), Tickner

5 Desde una perspectiva ampliada hacia América Latina, el trabajo de Alain Rouquié (1984) es destacado en la academia por su explicación del fenómeno de los militares en la política, en el que a partir de análisis de casos, logra establecer prácticas comunes y vínculos externos que dan cuenta de la tradicional relación de los Estados latinoamericanos con el hegemon hemisférico: Estados Unidos.

(2007), Tickner y Pardo (2003) y Tokatlián (2000; 2009). Entre estos se incluyen abordajes a partir del fenómeno del narcotráfico y en particular, respecto a la propuesta e implementación del Plan Colombia. El factor común en los estudios mencionados, es que el Plan Colombia formó parte de la estrategia de internacionalización del conflicto armado, al tiempo que se posicionó como la principal política de Estado, habilitando la participación creciente de Estados Unidos en las decisiones internas.

Quizás el trabajo producido en el país que aborda de manera más sucinta el Plan Colombia es el de Diana Marcela Rojas (2015), ubicando en un esquema cronológico entre 1998 y 2012, los acontecimientos que justificaron las tomas de posición del Estado y las políticas implementadas. Rojas muestra la imbricación de la política exterior en el orden interno y cómo Estados Unidos experimentó con Colombia un modelo que, según su interpretación, se encuadraba en una estrategia de intervención regional cuyos ordenadores eran: la lucha contrainsurgente, la guerra contra las drogas y los Acuerdos de Libre Comercio.

Sobre estos puntos coincide con Brian Loveman (2010) quien advierte que el reposicionamiento estratégico de Estados Unidos en la región a fines de los 90's, se basó en la ofensiva del libre comercio en el marco de la agudización de la lucha anti-narcóticos. En un contexto además de conmoción política por los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la consecuente postura militar estadounidense conocida como la "guerra contra el terrorismo". Tanto las contribuciones de Loveman como los demás ensayos contenidos en la compilación dirigida por él, apuntan a demostrar las políticas de seguridad estadounidenses en la región como un fracaso, especialmente la llamada "guerra contra las drogas" que "en lugar de reducir la producción y el comercio de narcóticos y mejorar la seguridad ciudadana, han tenido el resultado contrario." (Loveman, 2010: 12) .

En ese orden de ideas, Dawn Paley (2006) afirma que la guerra contra las drogas ha sido nada más un pretexto para desarticular la resistencia de comunidades rurales a los proyectos de extracción minero-energética. En síntesis, la intervención militar y las ayudas externas han buscado garantizar el acceso a recursos naturales y concatenar a Colombia en un sistema global de provisión estratégica y apertura comercial.

Lo relativo a las relaciones entre Estados Unidos y Colombia ha sido abordado prolíficamente por Juan Gabriel Tokatlián (1990; 1998; 2000; 2009; 2010), quien se ha mostrado crítico de la postura de la potencia norteamericana respecto a su modo de intervención, desde la exagerada narcotización de la política exterior hasta el involucramiento en su Doctrina de Guerra Preventiva pos 11 de septiembre de 2001.

Si bien las referencias mencionadas marcan los contornos de la compleja realidad colombiana, otras autoras como Arlene Tickner (2007) sugieren analizar el rol de las élites colombianas en el mismo proceso de intervención estadounidense. Para Tickner, más que una iniciativa propia, la intervención de Estados Unidos se ha debido a tres hitos que promovieron la internacionalización del conflicto armado colombiano: la solicitud de respaldo al proceso de Paz con las FARC-EP iniciado por Andrés Pastrana, la aprobación del Plan Colombia y la mayor parte de la ejecución de éste durante el gobierno de Álvaro Uribe mediante la Política de Seguridad Democrática. Con base a ese criterio, Tickner sostiene que la base explicativa de las relaciones asimétricas entre Colombia y Estados Unidos no se pueden comprender por relaciones de dependencia (Cardoso, 1969), autonomía (Jaguaribe, 1982) o realismo periférico (Escudé, 1989), sino a partir de una "intervención por invitación". Esto supone que Colombia (particularmente sus clases dominantes) han tenido la iniciativa de convocar a Washington para respaldar la lucha anti-drogas y contrainsurgente, liberando incluso los parámetros legales que limitaban la participación de cualquier otro Estado en asuntos internos.

La lectura de la "intervención por invitación" es elaborada por Tickner a partir de la mirada de Geir Lundestad (1986), quien estudia los fundamentos y repercusiones de las presiones ejercidas por algunos Estados de Europa para que Estados Unidos interviniera directamente en reconstruir su sociedad tras la devastación de la II Guerra Mundial, de donde formula el término "Imperialismo por invitación". Tickner lo describe como "la aceptación de la supremacía militar, política y económica estadounidense y la convocatoria a que ese país tuviera una fuerte presencia en la zona, a cambio de la preservación de la autonomía europea y la participación de sus estados en los procesos de toma de decisiones" (2007: 95). Más allá de ello, hace una distinción pensando en el papel más subordinado aún de Colombia como nación, destacando que sus élites se han visto enormemente beneficiadas de la relación asimétrica y han salido indemnes en las afectaciones de la intervención.

La perspectiva del análisis de Tickner, sin embargo, resulta polémica por cuanto desdeña el concepto de imperialismo y supone que Estados Unidos ha actuado en el caso colombiano sin agenda propia. La dificultad que ello contrae, es pensar las clases dominantes nacionales aisladas del proceso global de acumulación y creer que solo hay ejercicio de dominación con una postura intransigente de la élite local. Aunque la autora lo descarta basándose exclusivamente en el trabajo de Cardoso y Faletto, la teoría de la dependencia contempla tanto las relaciones centro-periferia donde la potencia industrializada ejerce un rol dominante, como la estructura de poder nacional donde las clases dominantes se privilegian de la asociación con el exterior (Marini, 1973). Al respecto Fernandes (1979) indica que la dependencia se estructura en torno a la articulación de los intereses materiales de las élites o minorías en el poder y/o en el gobierno. Las disputas puntuales que puede haber no quiebran o destruyen la red institucional, política y social que habilita el vínculo entre estos sectores, a nivel local y transnacional. (Fernandes citado en Romano, 2013: 35)

Sobre lo anterior es preciso destacar una de las diferencias entre Rojas y Tickner, en cuanto la primera enumera siete razones principales de la intervención estadounidense en Colombia y solo en una marca el consenso entre las élites colombianas de generar un alineamiento con Estados Unidos (2015: 48-49). Más allá de esta coincidencia, Rojas no acoge la tesis de "intervención por invitación" y profundiza su exposición sobre las fases de intervención estadounidense durante el Plan Colombia agrupadas en una forma "dura" (modernización y reforma militar, incremento numérico, nuevo concepto operacional, entre otros) y una "blanda" (apoyo al proceso de paz, "asistencia para el desarrollo", reforma judicial). Algo que sí destaca Rojas que refleja el proceso de toma de decisiones de la élite y su posición en la relación con Estados Unidos, es el ambiente político mediado por el secretismo, ya que "la política más importante para el país en ese momento no se debatió en público" (Rojas, 2015: 50).

Se suman a los estudios mencionados otras miradas externas que interpretan el Plan Colombia como una política fallida y cuyo enfoque contrainsurgente condujo a un deterioro institucional. Entre estos Balvé (2009), Tokatlián (2010), Youngers y Rosen (2015), Whitters, Santos e Isacson (2010), comparten la idea general de que Estados Unidos forzó una política de seguridad y aplicó un enfoque militarista a través de un problema transnacional como el tráfico de drogas ilícitas, pero intervino en la lucha contra las guerrillas tanto en el asesoramiento, el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas, como en la

intensificación del programa internacional de entrenamiento militar (IMET por sus siglas en inglés).

4. Aproximaciones a la Industria de la Defensa y la Seguridad

Respecto a la industria militar, cuyo campo de estudio puede enmarcarse en la economía, los estudios en Colombia han tenido el crecimiento económico como preocupación principal, abandonando el análisis de la industria, la ciencia y la tecnología del Sector Defensa y Seguridad. En ésta línea, las investigaciones han circulado por la órbita de la teoría neoclásica para aplicar indicadores macro y microeconómicos que permitan expresar la relación entre el crecimiento y el Gasto en Defensa y Seguridad (GDS). Dicho enfoque ha sido emprendido por el Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano (GRECO) asociado al Banco de la República (BANREP), que cuenta con estudiosos del tema como Miguel Urrutia, Adriana Pontón y Carlos Esteban Posada (1999). En similar sentido, Yaneth Giha, Héctor Riveros y Andrés Soto (1999) difundieron sus análisis a través de la CEPAL, buscando demostrar las tendencias en el crecimiento económico, el GDS y la agudización del conflicto armado. Entorno al concepto de GDS, otros estudios (Grautoff y Chavarro, 2009; Grautoff y Jaramillo-Jassir, 2010) han intentado actualizar la mirada con nuevos problemas, que aún así, no logran explicar los aportes de la industria del sector Seguridad y Defensa a la economía colombiana.

Entre los primeros estudios de referencia para la economía de la defensa es preciso mencionar el trabajo de Yanet Giha (1999), donde a través de variables económicas como el PIB da cuenta de los períodos más conflictivos y de la adquisición de capacidades militares, demostrando una tendencia fluctuante, pero creciente en el Gasto del Sector Defensa (GSD)⁶ durante el siglo XX. En esa línea, Carlos Caballero Argáez (2002) presenta una serie de comparación entre GDS y países en conflicto armado para sustentar la necesidad de su incremento como condición preliminar al logro de una situación de seguridad.

6 De acuerdo a los indicadores utilizados por la Contraloría General de la República de Colombia, se denomina Gasto en Fuerza Pública al rubro que comprende todo gasto realizado en las Fuerzas Militares, Fuerzas de Policía y auxiliares, así como el funcionamiento del Ministerio de Defensa con sus organismos vinculados a proyectos de Defensa y Seguridad como el GSED.

Grautoff y Chavarro (2009) incursionan en una investigación con base en la economía de la defensa para analizar las fluctuaciones del GDS entre 1950 y 2006 en Colombia, corroborando que éste agregado macroeconómico se ha mantenido por debajo del promedio regional durante la mayor parte del periodo indagado, lo que en consecuencia consideran como una de los factores que “permitió un desempeño alto en los índices de criminalidad” (2009: 202). Los autores presentan tres enfoques de estudio sobre el GDS donde en primer lugar ubican el postulado a partir del cual la seguridad de una nación está garantizada por el crecimiento económico, por lo tanto, al destinar recursos fiscales a las Fuerzas Armadas y de Policía se incurre en un gasto improductivo (Scheetz, 1991). Una segunda línea plantea lo opuesto, es decir, que el incremento del GDS se correlaciona positivamente con el crecimiento económico, añadiendo que la inversión en infraestructura así como la garantía de acceso a salud, educación y vivienda son beneficios ponderables por sobre el sector privado. Además de estas dos grandes visiones, presentan una tercera que propone un “relativismo en cuanto a amenazas internas o externas, condiciones institucionales e históricas de las sociedades donde se estudie el GDS” (Grautoff y Chavarro, 2009: 205), ante lo cual concluyen que “(...) utilizar el GDS como un instrumento central de política, que hale al resto del sector productivo de una nación no garantiza el bienestar de la nación; pero la reducción del GDS militar no necesariamente acelera el crecimiento económico, además los niveles de amenazas determinan la composición del GDS” (Grautoff y Chavarro, 2009: 205).

Una de sus afirmaciones preliminares es que el campo de estudio es incipiente, de modo tal que la diversidad en las especificidades como la industria del sector muestran una vacancia, lo que también se comprende por el bajo nivel de industrialización general de naciones periféricas como Colombia.

En otro trabajo, Grautoff y Jaramillo-Jassir (2010) cuestionan la supuesta tendencia armamentista en América Latina y el Caribe durante la primera década del siglo XXI, a la luz del GDS y analizando el informe anual del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI). Aquí los autores ponen en debate la perspectiva de que el “GDS es un bien público proporcionado por el sector público, afectando la producción del país debido a que toma recursos de los sectores productivos y golpea el consumo de los hogares” (Grautoff y Jaramillo-Jassir, 2010: 83). Por otra parte, aproximándose a uno de los temas de la presente investigación, los autores sugieren cuestionar el “dilema de cañones versus mantequilla”

planteado por Paul Samuelson en la década de 1940 y destacan la importancia del mundo militar en la industria y las innovaciones tecnológicas que han redundado en la producción de mercancías de intercambio común. A partir de dichos cuestionamientos proponen una nueva dimensión para comprender el GDS con base en reglas econométricas sobre las cuales concluyen que “su productividad marginal genera un impacto de cerca de 70 veces sobre el crecimiento económico, superando con creces los costos fiscales” (Grautoff y Jaramillo-Jassir, 2010: 92); afirmación que respalda el elevado GDS aunque en el modo de exposición no detalla el sector productivo y científico tecnológico del Sector Defensa y Seguridad⁷.

También son un recurso indispensable tanto la *Revista Científica “Gral. José María Córdova” de la Universidad Militar Nueva Granada* como la *Revista de las Fuerzas Armadas* de Colombia, donde aparecen publicaciones sobre la época reciente como el trabajo de Vargas y Godoy (2013) acerca del impacto del GSD en el crecimiento económico en los últimos veinte años, relacionado directamente a la dinámica del conflicto armado interno y la implementación del *Plan Colombia*, aunque, no brinda detalles de la extensa red público-privada surgida en el Sector Defensa y Seguridad del que se puede destacar el Grupo Social Empresarial de la Defensa (GSED), ya conformado en tiempos de dicha investigación.

Por otra parte, las visiones críticas no han sido ajenas a la economía de la defensa, por lo menos vista en términos generales como una interpelación a las prioridades que define la política económica y las articulaciones con el proceso de financiarización. Una lectura crítica sobre el derrotero económico de la Política de Seguridad Democrática fue planteada por Estada Álvarez (2003), marcando la priorización del gasto en Defensa y Seguridad, el ajuste fiscal, la aplicación del impuesto a la “seguridad democrática” y la desregulación del mercado de capitales y servicios, por lo que concluye que la política de militarización y la tendencia corporativista del gobierno de Uribe Vélez se inscribían en el proceso neoliberal.

Uno de los trabajos que unen un marco teórico crítico para explicar la correlación entre la violencia y la reproducción del capital en Colombia es el de Giraldo y Gutiérrez (2018). Divergiendo de los enfoques dominantes, recurren a la teoría de la dependencia para emplear la noción de patrón de reproducción del capital como una herramienta teórico-

⁷ Dicha afirmación se respalda también en que la mayor parte del presupuesto del Sector Defensa y Seguridad, de acuerdo a la serie estudiada, corresponde a “requerimientos pensionales y de bienestar”, lo que implica un gasto social y no uno militar en términos técnicos.

metodológica y explicar el papel estructural de la violencia con los mecanismos de contrainsurgencia en la dinámica capitalista del país.

Los estudios acerca de la economía de la Defensa y la Seguridad también han incursionado en el rol de las empresas extranjeras articuladas a la internacionalización del conflicto armado, la transferencia de capital y la intervención estadounidense en consecuencia a la militarización de su política exterior. El trabajo de Darío Azzellini (2005) es uno de los primeros que identificó el rol de las compañías asociadas al Pentágono que operaban en Colombia en la primera fase de implementación del Plan Colombia, y aunque sugiere analizar el engranaje mediante el cual la misma ayuda exterior opera como motor económico de las empresas estadounidenses, no profundiza en ello; tema que muestra una vacancia apenas esbozada en artículos, *papers* y tesis académicas (Arias Barona, 2021; Lajtman, 2022; Romano, 2012). Otras investigaciones como las de Mario Cruz Cruz (2004; 2008) proponen desde la Teoría Crítica⁸ la noción de Empresas Transnacionales Militares (ETNm) e identifica las relaciones de asociación entre Estados Unidos y Colombia, así como el lugar que ocupan en la economía este tipo de compañías. Por otra parte, Ana Lucía Alonso (2008) emplea de modo más abarcativo el concepto de Empresas de Seguridad Militar Privada (ESMP) para referirse a las compañías transnacionales, el rol de los mercenarios y grupos paramilitares, logrando detallar un conglomerado de contratistas y problematizando su participación en la “guerra contra las drogas” y en operaciones de contrainsurgencia a la luz del derecho internacional.

Otros documentos significativos a tener en cuenta en el análisis son las publicaciones del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) perteneciente al Consejo de Defensa Suramericano (CDS), donde están disponibles por sector y por período, todos los gastos en Defensa según la metodología común a los Estados miembros de la UNASUR. Tales documentos son: el Registro Sudamericano de Gastos en Defensa 2006-2010 (2014), 2006-2015 (2016) y 2011-2013 (2017). Por otra parte, datos segmentados del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) entre 2000 y 2017, permiten conocer el comportamiento respecto a las adquisiciones, gasto e inversiones por país como recursos para

⁸ En ambos trabajos Cruz formula un marco teórico entorno al concepto de hegemonía de Antonio Gramsci aplicado a las relaciones internacionales por Robert Cox (1980). Dicha visión es complementada por la noción de *producción estratégica* desarrollada por Andrés Barreda (Ceceña y Barreda, 1995), Ana Esther Ceceña (2002 y 204) y Raúl Ornelas (1995, 2002 y 2004).

el análisis. Una tercera fuente es el Atlas RESDAL cuya publicación anual sintetiza los cambios en cuanto al marco legal, aspectos cuantitativos de las Fuerzas, gastos y organización del Sector Defensa y Seguridad. Por último, el *Security Assistance Monitor* del *Center for International Policy*, es considerado como una fuente especializada para conocer los programas de asistencia, los montos por cada uno y las tendencias de los flujos de capital por país y región.

Aunque existen los mencionados estudios respecto a la dinámica interna de Estados Unidos, otros estudios críticos sobre los objetivos, efectos económicos, sociales y operacionales, poco han investigado sobre el impacto industrial y el desarrollo empresarial dentro del Sector Defensa y Seguridad en relación directa o indirecta con la ayuda extranjera. Uno de los documentos más relevantes en la actualidad que recoge diversas miradas sobre el conflicto armado interno colombiano y que aborda un aspecto de la ayuda extranjera, es el *Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas* (2015). Dentro del informe, Renán Vega Cantor presenta un trabajo titulado *La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia*, donde cuestiona los efectos sociales y políticos de las relaciones exteriores de Colombia en el desarrollo de la guerra. Con tenor similar respecto de las implicaciones de la ayuda extranjera estadounidense en Colombia en el período del *Plan Colombia* se ha expresado la *Washington Office of Latinamerica* (WOLA) (Isacson, 2013), en éste caso, exponiendo la militarización creciente provocada por la política exterior de Estados Unidos, teniendo en cuenta las inversiones en Defensa, más no analizando en el proceso económico e industrial a mediano y largo plazo; cabe aclarar que esta ausencia podría estar relacionada al origen y trayectoria de la propia institución y sus investigadores, considerando el vínculo con *Think tanks* liberales y el financiamiento de fundaciones como la *Ford* o la *Open Society*.

No obstante, diversas publicaciones en documentos oficiales del Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, así como de centros de investigación en la órbita de las Fuerzas Militares, revistas especializadas y observatorios internacionales dan cuenta de las instituciones creadas, los proyectos de modernización emprendidos, los desarrollos científico-tecnológicos acordados y las adquisiciones de nuevas capacidades. Entre dichas instituciones se encuentra el Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF), cuya fundamentación se basa en el planeamiento estratégico de la Fuerza Pública (entiéndase ésta

como Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía Nacional) y en particular en dos puntos a considerar: 1) las proyecciones de Mediano y Largo Plazo, y 2) el contexto situacional en que se desarrolla el planeamiento y el que deriva de su implementación en el Corto Plazo. Las mencionadas fases fueron incorporadas a la planeación a través de la metodología basada en capacidades que se implementó a partir de 2011 con la *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad - PISDP* (MDN, 2011: 38), proyectando el fin del conflicto armado interno como entorno estratégico futuro para el que son requeridos cambios en la organización, doctrina y estrategia de las Fuerzas.

Finalmente, se reafirma que permanece ausente un análisis de la capacidad productiva y la influencia del Sector Defensa y Seguridad en la economía colombiana, hallándose información de modo fragmentario respecto al conglomerado de empresas que el Ministerio de Defensa agrupa en el GSED, pero aún más, sobre el sector privado que interviene como proveedor de bienes y servicios.

Esbozo de marco teórico

La definición de la Defensa y la Seguridad Nacional como políticas públicas es un punto de partida articulador de los tres ejes fundamentales que engloban el Marco Teórico de la investigación: la política exterior, la política de Defensa y Seguridad y la política científico tecnológica para la Defensa y la Seguridad). En consecuencia, la Asistencia extranjera y las relaciones entre EEUU y Colombia son entendidas dentro de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales, de modo general, y acudiendo a la Teoría de la Dependencia con referencia al proceso latinoamericano y caribeño. De esto último se desprenden articulaciones con el Complejo Militar Industrial estadounidense así como las condiciones de dependencia económica (entiéndase también tecnológica) y militar. La política de Defensa y Seguridad se encuadra en una lectura crítica respecto a las relaciones previamente mencionadas, de modo que se caracteriza por una concepción contrainsurgente (asociada a las raíces y dinámicas del conflicto armado interno) que conduce a un modo de operar integrado de la Defensa y la Seguridad (particularidad que no buscamos profundizar). Como corolario final, se concibe una política científico-tecnológica para la Defensa y la Seguridad dislocada de las condiciones planteadas durante la primera mitad del siglo XX, constituyendo un modelo

industrial dependiente cuya función es la provisión regional de bienes y servicios de Seguridad y Defensa, delegada por EEUU.

1. Los conceptos de Defensa y Seguridad

Como afirma José Manuel Ugarte (2003) definir qué es Defensa y Seguridad⁹ no es un asunto sencillo, más aún, con los cambios en la forma de los conflictos armados y los debates internacionales respecto a las denominadas *nuevas amenazas*¹⁰. Sin embargo, el ritmo con que se actualizan estos conceptos en las legislaciones nacionales no mantiene sincronía, y lo mismo pasa con las definiciones entre los países. Para el autor, uno de los conceptos preliminares es el de *amenaza*, que por su variabilidad e imprecisión, requiere un examen crítico para no acudir apresuradamente a políticas que intensifiquen el esfuerzo bélico.

Como antesala a la constelación de conceptos que se emplearán para elucidar el problema de la seguridad, es necesario indicar que se procura una visión alternativa a aquella que asocia estrictamente seguridad con violencia o defensa con militarismo. El entendimiento de las dimensiones socioeconómicas aporta un punto de vista distinto para el tratamiento del problema y permite acercarse a la raíz del conflicto, especialmente en el caso colombiano.

Dice Ugarte: En realidad, el aspecto fundamental es la *percepción* de la amenaza, dado que, como ha sido agudamente señalado, aún ninguna teoría relativa a la *seguridad* ha proporcionado una medida objetiva acerca de si determinada circunstancia es *realmente* una amenaza (Ugarte, 2003: 10). Lo que Ugarte procura es establecer claridad entre las acepciones vinculadas a la seguridad, orden público y el orden jurídico, que en conjunto habilitan a la condición de *seguridad nacional*¹¹ o acciones tendientes a la defensa. Al respecto indica que “referimos a *seguridad nacional*, cuando deseamos salvaguardar los caracteres esenciales que caracterizan a un Estado como tal, de agresiones susceptibles de

9 Éste trabajo no se enfoca en la discusión sobre las concepciones de la seguridad, sin embargo, busca un análisis crítico de los efectos que ha tenido una de las interpretaciones dominantes que conducen a incrementar el esfuerzo bélico y la acción militar.

10 Según la *Declaración sobre seguridad de las Américas* elaborada por la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos realizada en 2003 en México, estas abarcan crímenes de carácter transnacional como el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas, así como desastres naturales, migraciones masivas, proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo. (OEA, 2003)

11 Es pertinente aclarar que aquí no se está haciendo alusión a la Doctrina de la Seguridad Nacional, que será descrita más adelante.

afectarlos” (Ugarte, 2003: 11) lo que implica evaluar riesgos, posibilidades de daño y situaciones de peligro, esto quiere decir que existen dos dimensiones de la seguridad, una subjetiva asociada a las percepciones y otra objetiva referente a la existencia o no de amenazas concretas. Mariano Bartolomé (2006) acuña una definición que agrega dos aristas más, pues considera que puede tratarse de un “estado de cosas” o de una “acción” para alcanzar una situación de seguridad. María Eugenia Cardinale identifica cuatro dimensiones que abarcan el concepto de seguridad: una objetiva y otra subjetiva; una estática y una dinámica (Cardinale, 2018: 59). Se trata entonces de la ausencia o no de un peligro, la percepción de la amenaza, el alcance de la situación de seguridad (*safety*¹²) y los cursos de acción (defensa) empleados para alcanzarla¹³.

Según Bartolomé la concepción de seguridad nacional, cuya impronta teórica se ubica en el realismo, tuvo vigencia fundamentalmente durante el primer cuarto de siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial (que también describe como una fuerte impronta westfaliana), concluyendo que “la condición de un Estado en materia de Seguridad estaba asociada, casi con exclusividad, al poder militar.” (Bartolomé, 2006: 31). De acuerdo con el autor “los conceptos *seguridad* y *poder militar* quedaron íntimamente asociados en el pensamiento estratégico de EE.UU. en particular, y de Occidente en general, en una relación que impregnó los aspectos y cuestiones más diversas, y que se extendió a cada rincón de su área de influencia.” (Bartolomé, 2006: 32). Siguiendo a Bartolomé, aunque a partir de la década de 1970 se empiezan a erosionar los paradigmas wesfaliano y clausewitziano, el rol central del Estado no desaparece, pero emergen actores no estatales delineando un nuevo concepto de seguridad en términos transnacionales y no estatales.

Dos miradas disruptivas del paradigma westfaliano y estadocéntrico ganaron influencia en el período pos-Guerra Fría. Primero, Robert Keohane y Joseph Nye (1987) a través del modelo de Interdependencia Compleja propusieron homologar los efectos económicos a los militares, abriendo un nuevo campo de interpretación de los conflictos. Para estos autores, aquello que llamaban “alta política” dejó de ser exclusivamente militar y, por ende, la resolución de los conflictos trascendía el plano bélico. Segundo, Barry Buzan (1991),

12 Bartolomé sugiere recurrir a las definiciones en inglés para entender mejor la diferenciación que supone la dimensión estática y dinámica de la seguridad, donde *safety* refiere a un entorno o situación segura y *security* a las acciones o políticas empleadas para su logro (2006: 21).

13 Héctor Saint-Pierre se refiere a la seguridad como un concepto que “designa un *estado de cosas estático* y no propiamente una actividad” mientras que la actividad que garantiza la seguridad “normalmente es referida con el nombre de ‘Defensa’” (Saint-Pierre, 2007: 59).

siguiendo la línea de los autores anteriores, planteó la necesaria consideración de las *subunidades* y los *individuos* en los conflictos armados, lo que supone la transgresión definitiva de la clásica unidad de análisis estatal para el estudio de éste fenómeno (Bartolomé, 2008: 39).¹⁴ Las llamadas subunidades son grupos de individuos que amenazan la existencia estatal y por lo tanto el Estado actúa contra éstos con su instrumento militar, lo que constituye un empleo excepcional ya que han sido formados para enfrentar conflictos interestatales. Sobre ésta tendencia, llamada también *expansiva/amplia*, Fred Halliday afirma que las relaciones internacionales han pasado a tener nuevas formas de interacción que se agregan a las relaciones entre Estados, se trata en ese caso “de relaciones no estatales o transnacionales (aquellas que tienen lugar a través de las fronteras); y el funcionamiento del sistema en sí mismo (cuyos componentes más importantes serían los Estados y las sociedades civiles).” (Halliday, 2002 citado en Cardinale, 2018: 64).

Estas son las principales visiones que han impregnado las políticas de defensa y seguridad en Colombia¹⁵ y que se toman para construir el complejo interpretativo del que derivan las políticas públicas en la materia. Aunque en el estudio de Ugarte la *defensa* se ocupa de las amenazas externas al Estado-nación, mientras la *seguridad interior* propende por mantener las condiciones que permitan el acceso y pleno goce de derechos de la ciudadanía, y la constitución política de Colombia lo reconoce del mismo modo, se trata de un deber ser transgredido en la realidad, dado que la percepción de las amenazas internas ha escalado (desde la perspectiva del Estado colombiano) al punto de difuminar la separación entre seguridad y defensa. Es en esas dimensiones que se reconoce la noción general y partir de la cual se presentarán las variaciones y consecuencias de las políticas estatales de integración en el caso colombiano.

Por otra parte, Silvina Romano propone una reflexión crítica a partir de cuestionar quién define la seguridad y para qué fines, asociando estos al “proceso histórico de consolidación del sistema capitalista internacional (estructurado en torno a la dinámica

14 La llamada “erosión” del paradigma westfaliano ha sido seguida por la convalidación de una concepción *postmoderna* que aduce la pérdida definitiva de protagonismo del Estado y un cambio de era. Ésta crisis teórica que va desde Jean-Francois Lyotard a Manuel Castells, goza de una abundante y en muchos casos influyente bibliografía que ha servido más como justificación para abandonar las explicaciones críticas que para aportar definiciones certeras sobre los conflictos contemporáneos.

15 Visiones como el constructivismo y el posmodernismo en las RR.II. no han tenido influencia destacada en la toma de posición estatal para elaborar las estrategias del sector Defensa y Seguridad, sin embargo la inclusión de actores no estatales y el enfoque multidimensional que suponen, han sido fuente de la mayoría de estudios contemporáneos sobre las relaciones EE.UU. - Colombia y sus efectos en la seguridad.

centro-periferia)” (Romano, 2018: 2). Dicho enfoque es compartido como recurso fundamental para el análisis de la política exterior y la industria de la defensa que se propone la presente investigación. De acuerdo con ésta perspectiva, la definición de la amenaza que requiere el concepto de seguridad se ha basado en América Latina y el Caribe según la política exterior estadounidense y por consiguiente, agrupa todo aquello que se aparte de su “modelo democrático liberal”¹⁶. Además de ello, éste planteamiento afirma que instalación de las *nuevas amenazas* mencionadas al inicio, viene definida por organismos del sector privado imbricados con el gobierno de EE.UU. como la Comisión Trilateral. Para Romano: Aquellos que a partir de los ’90 fueron definidos por la comunidad internacional como “problemas” (terrorismo, narcotráfico, migraciones, pobreza, violencia, corrupción, democracias débiles, etc.), luego del ataque a las Torres Gemelas, pasaron a ser también causas de inseguridad (Romano, 2018: 9-10). Tal concepción de la seguridad, concluye la autora, resulta justificadora de un orden mundial que presume al neoliberalismo como única vía posible y válida, mientras se instituye la negación de todo lo opuesto.

2. La Defensa Nacional como política pública

La Defensa Nacional, la Seguridad Interior y la Política Exterior, son consideradas en sentido amplio como políticas públicas. De acuerdo con Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1981), la política pública se entiende como una arena dinámica de conflicto que expresa el estado de la correlación de fuerzas entre clases o grupos antagónicos. Esta definición se asume en consonancia con el recorte propuesto por Alejo Vargas (2012) para estudiar los Ministerios de Defensa y su política en América Latina sustentada a su vez en las categorías desarrolladas por Oszlak (1977) y Oszlak y O’Donnell (1981), que incluyen tres dimensiones conceptuales a saber: 1) condición de estatidad, 2) la burocracia estatal y 3) el proceso de las políticas, en tanto que la primera enmarca los rasgos que definen al Estado en un sentido amplio, la segunda se define como una arena de conflicto político donde se expresan los intereses de las clases sociales en disputa por el poder y la hegemonía del Estado, y el tercero, vincula los conflictos, recursos y dinámicas sociales que desenvuelven

¹⁶ La forma más explícita que tomó esa amenaza fue el “comunismo internacional” y posteriormente “el enemigo interno”, que suponía la emergencia nacional de lo que denominaban elementos subversivos en un espectro cada vez más amplio, que como indica Romano “no solo eran los integrantes del ‘partido comunista’ o sospechosos de actividades comunistas o con algún tipo de vínculo con las potencias comunistas, sino todos aquellos individuos, grupos, organizaciones que cuestionaran el orden capitalista internacional (sea en sus aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, etc.)” (2018: 6). Ésta fue la justificación para políticas contrainsurgentes que se mencionarán más adelante.

desde una cuestión socialmente problematizada hasta la toma de posición de los agentes estatales.

Vargas agrega que la concepción de Seguridad ha sufrido dos desviaciones al considerar ésta como un problema de los Estados que derivó en la Doctrina de la Seguridad Nacional en tiempos de la Guerra Fría, cuya consecuencia desvirtuada ha sido concebir a parte de la sociedad como amenaza; a partir de esto se ha configurado lo que Franco Restrepo (2009) y Vega Cantor (2015) llaman un “orden contrainsurgente”¹⁷ y otros como Jairo Estrada (2002) y Darío Fajardo (2015) refieren como “laboratorio de guerra contrainsurgente”. Por otra parte, relacionar la seguridad en términos exclusivamente militares condujo al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y el incremento del gasto, yendo en detrimento de la inversión social. La preocupación compartida al respecto es la continuidad de estos enfoques, aunque la Guerra Fría haya culminado. Tal perspectiva de análisis trae aparejada la dificultad de las relaciones civiles-militares y la conducción política de la seguridad y la defensa, enmarcada institucionalmente en uno o varios ministerios respectivamente.

Una característica del régimen político colombiano, es que la conducción de la política pública la ejerce el Ministerio de Defensa de modo integral abarcando la Seguridad interior, hecho que, como señala Alexander Arciniegas en su investigación sobre relaciones civiles-militares en Colombia, ha mantenido tal indefinición funcional producto del ejercicio del poder militar en el orden público y la concomitante persistencia de la violencia (2014: 33). Dicha problemática está presente en los estudios de Francisco Leal Buitrago (2006) y de Alejo Vargas (2008) donde se conjugan aspectos pertinentes a la autonomía de las Fuerzas Armadas respecto de la autoridad civil, preocupación latente en el curso de ésta investigación.

17 Ruy Mauro Marini elaboró la categoría de “Estado de contrainsurgencia” (1978) que comparte algunos de los postulados desarrollados varias décadas después por Franco Restrepo, en especial la idea de que el régimen político está condicionado, más o menos abiertamente, por la tutela de las Fuerzas Militares en lo que se denominaba un régimen de “democracia gobernable”. En su ensayo “La lucha por la democracia en América Latina” (1985), Marini desarrolla que las fuentes del planteamiento de la democracia restringida o gobernable provienen de la visión de Samuel Huntington, miembro del Consejo de Seguridad Nacional durante el gobierno de James Carter (1977-1981) en la cual “el concepto de ‘democracia gobernable’ dio lugar a la consigna de ‘democracia viable’, entendida como un régimen de corte democrático-representativo tutelado por las Fuerzas Armadas”, visión a la que agrega que “ese modelo no constituía una verdadera ruptura con la doctrina de la contrainsurgencia, la cual establecía que, tras las fases de aniquilamiento del enemigo interno y de reconquista de bases sociales por las Fuerzas Armadas, debería seguirse una tercera fase, destinada a la reconstrucción democrática.”

Seguendo a Vargas, al hablar de políticas públicas se hace referencia al “conjunto de sucesivas decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que pretenden la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. Esto implica que la política pública contribuye a la conducción del gobierno, que además de trazar directrices de corto, mediano y largo plazo, conlleva la capacidad de direccionar esfuerzos públicos y privados para dar respuesta a problemas y demandas sociales” (Vargas Velásquez, 2008: 78). Éste proceso implica tomas de posición por los agentes estatales y consecuentemente con ello decidir un curso de acción¹⁸. Así como el diseño de una estrategia implica un análisis del contexto situacional, una planificación, ejecución y evaluación, las políticas públicas cuentan con un proceso que algunos autores como Ozslak y O’Donnell (1981), Aguilar Villanueva (1993) o Tamayo (1997), describen como propio de éstas. A continuación, se presentan los principales rasgos del proceso de formulación de políticas públicas al que hacemos referencia:

Imagen N.º 1



El ciclo de las políticas públicas (Tamayo, 1997: 2)

¹⁸ Es preciso destacar que especialmente Ozslak y O’Donnell no restringen la intervención exclusivamente estatal en las políticas públicas, considerando la influencia de grupos, corporaciones y organizaciones civiles que pueden estimular el proceso para convertir una “cuestión” en agenda o frenar su avance.. En ese sentido se verá más adelante cómo Estado y sector privado interactúan para ejecutar políticas entorno a la Defensa y la Seguridad en Colombia.

Oszlak y O'Donnell fueron pioneros al analizar el proceso de políticas públicas desde una mirada no bidireccional, es decir, el Estado formula o responde a demandas sociales (*input-output*), sino entendiendo el complejo Estado-sociedad en permanente interacción, de modo que sea posible entender cómo operan grupos sociales que se movilizan para poner en agenda temas o cómo corporaciones privadas intervienen para obstruir o fomentar tomas de posición estatales, dicen los autores:

Puede así imaginarse una multiplicidad de situaciones en las que el estado -a través de diversos aparatos e instancias- decide insertarse (o no) en un proceso social, en una etapa temprana o tardía de su desarrollo, con el objeto de influir sobre su curso asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación de fuerzas de los actores involucrados en torno a la cuestión, incluyendo el propio estado (Oszlak y O'Donnell, 1981: 114).

Dicha mirada considera al Estado como relación social de dominación, lo que, a contramano de la separación entre política y economía, reconoce su articulación y tensión constante entorno a la garantía de la acumulación de capital y el sostenimiento de las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo (Therborn, 1980).

Visto desde esta perspectiva, los "problemas sociales" que toman dimensión como "cuestiones socialmente problematizadas" en busca de incorporarse en la "agenda pública", constituyen no sólo el insumo básico de las decisiones de Estado, sino, que contribuyen a su desarrollo, legitimidad y la generación de nuevos conflictos. En éste sentido, el análisis de las políticas en Defensa y Seguridad en Colombia está ordenado en torno a tres características generales: 1) la permanencia de una concepción contrainsurgente, 2) la tendencia a la policialización de las Fuerzas Armadas y la militarización de la Policía, y 3) la subordinación a la política exterior estadounidense.

La concepción contrainsurgente

Las políticas públicas en el Sector Defensa y Seguridad en Colombia, han sido dirigidas en las últimas décadas a lograr una posición de ventaja sobre las insurgencias que permita al Estado recuperar una de sus condiciones esenciales: la autoridad para ejercer el monopolio del uso de la fuerza en forma legítima. Dicha pretensión se deriva de la concepción estatal weberiana, mayormente aceptada por la academia, según la cual el Estado

es entendido como aquella “comunidad humana que en el interior de un determinado territorio -el concepto del "territorio" es esencial a la definición- reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima.” (Weber, 2002: 1056). Esta condición, desafiada al menos durante las últimas cinco décadas, ha tenido fluctuaciones según el periodo histórico que se estudie, pero encontrando un ciclo de transformaciones sistemáticas y de envergadura desde el inicio del siglo XXI. Este ciclo se corresponde con la implementación del Plan Colombia como piedra angular de la modernización de las Fuerzas Armadas y de Policía que agudizó el carácter *contrainsurgente*¹⁹ de toda acción estatal de orden público.

De lo anterior derivan dos elementos, primero, el entendimiento de los vocablos *insurgencia* y *subversión* con una amplitud conceptual que otorga un alcance infinito (Comblin, 1979; Giraldo, 2015; Szmukler, 1985; Viaggio, 1985), que en perspectiva histórica demuestra la ideologización que motivó tanto la militarización de la política como el ejercicio del terrorismo desde el Estado. Segundo, al hablar de “agudización”, se trata de una permanencia renovada o de una actualización del sentido tradicional de las premisas de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) como “enemigo interno” que no han sido superadas para transitar una apertura democrática, conservando una visión del mundo dominante en el Sistema Interamericano durante el período de Guerra Fría, en el cual, al no reconocer diferencias entre crítica, oposición política, subversión, guerrilla, todo quedaba englobado como expresión de un mismo fenómeno: la subversión (Comblin, 1979: 34).

Pablo Bonavena y Flabián Nievas (2012) aportan una visión actualizada de la *contrainsurgencia*. En su trabajo recogen los antecedentes más destacados desde las prácticas adelantadas por las Fuerzas Armadas de Alemania, Inglaterra y Francia, con el aditamento de

19 Se trata de un concepto formado a partir de la experiencia de los militares franceses en la lucha armada anti-colonialista en Indochina y Argel. Dos de sus primeros mentores fueron los Coroneles Roger Trinquier (1961) y Andre Baufre (1979) quienes sistematizaron los métodos de organización y combate de los movimientos de liberación y proyectaron a partir de estos una estrategia de aniquilamiento, que tuvo una síntesis posterior en la Doctrina de la Seguridad Nacional elaborada y reproducida por EEUU y sobre la que han proporcionado abundantes análisis intelectuales como José Comblin (1979), Manuel Garretón (1978), Viaggio, *et al* (1985), Giraldo (2003) y Robin (2007). También cabe señalar el empleo de las ciencias sociales y los programas de investigación académica con fines anti-subversivos encubiertos, así como el uso de instituciones “independientes” para facilitar la penetración cultural como lo han investigado Brightman y Klare (1971), Hopen (2015), Horowitz (1967), Mattelart (1979), NACLA (1971) y más recientemente Kohan (2021) y López y Rivas (2020). De acuerdo con estos autores, las investigaciones eran orientadas a caracterizar los grupos sociales proclives a expresar su descontento, el estudio de sus valores y cultura, así como el empleo de las ciencias de la conducta para la obtención de información, es decir, la sistematización de técnicas de tortura.

una reflexión sistematizada de las últimas. Además, indagan sobre la formación en los centros de entrenamiento internacional en Estados Unidos y la síntesis doctrinaria que estos fueron haciendo hasta lograr una imagen de lo que denominan la guerra contrainsurgente de hoy, la cual “se libra contra un enemigo ‘invisible’, el enemigo potencial es *toda* la población civil. Por lo tanto, el universo de sospechosos abarca al conjunto de la población que será pasible, entonces, de maniobras tendientes al control militar de la misma.” (Bonavena y Nievas, 2012). También, agregan que se trata de “estimular determinado tipo de percepción operando sobre estructuras psicosociales muy elementales, como las del miedo y el deseo —estructuras, éstas, que se encuentran hiperestimuladas por la actividad mercantilista del capitalismo actual—, para lo cual, además, conjugan intereses tanto de índole económica como política de sectores relativamente concentrados.” (Bonavena y Nievas, 2012). Esta visión entiende la contrainsurgencia no sólo como el combate a las guerrillas (modo como la mayoría de la bibliografía producida en Colombia ha tomado el concepto), sino que amplifica su espectro a grupos sociales no armados que actúan en oposición al orden social vigente²⁰.

En similar sintonía, Vilma Franco Restrepo en un estudio sobre Colombia, concibe la estructura y organización del orden contrainsurgente como una expresa vinculación entre clase dominante, aparato de Estado y grupos corporativos. Por otra parte, historiza los antecedentes del paramilitarismo que sustentan su génesis en una política de Estado orientada desde Estados Unidos en el marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional, haciendo hincapié en el empleo de la ley para reconducir prácticas ilegales (Franco Restrepo, 2009: 262). Dice la autora:

En el contexto de la guerra civil, el propósito de conservación de la estructura de dominación política como condición para la realización de intereses corporativos conduce a la formación de un bloque de poder contrainsurgente que es la articulación del bloque en el poder (o unidad política entre clases dominantes y un aparato estatal característicamente centralista) y coaliciones políticamente dominantes, con sectores subalternos e imperativos en torno al sofocamiento de todas las formas de oposición —armada y civil— que afecten la dominación y las condiciones de dominación, y de cualquier reclamación que afecte actual o potencialmente la tasa de ganancia. Es decir, aunque en el paramilitarismo parezca descansar ese poder contrainsurgente por la exposición de violencia y organización, su misión de orden es, como lo ha sido en otros países, producto de una alianza de intereses políticos y económicos dominantes que excede la dimensión militar y se estructura en un ámbito político e ideológico (Franco Restrepo, 2009: 221-222).

20 Tal premisa se asemeja al planteo sugerido por Viaggio *et al* (1985) al referirse a la Doctrina de la Seguridad Nacional como una ideología.

El rótulo institucional que adquirió esa concepción contrainsurgente se implementó a través de la Doctrina de Acción Integral durante la Política de Defensa y Seguridad Democrática, que como lo explica Zoraida Hernández Pedraza, identifica a las personas defensoras de los derechos humanos como enemigo interno, en el marco de una “guerra política” extendida al campo jurídico (Hernández Pedraza, 2015: 47-69). Además, lo anterior se corresponde con la lectura de Franco Restrepo sobre las fuentes subjetivas de la movilización contrainsurgente, donde la justificación de la guerra se elabora a partir de la amenaza, el miedo que se constituye en odio y se estructura en un bloque de poder contrainsurgente (2009: 221-252). Por último, considerando precisamente el Plan Colombia como la política de estatal en torno a la cual se ordenaron tanto las prioridades económicas como en materia de Defensa y Seguridad, un grupo de autores que participaron del informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015) refuerzan desde la Teoría Crítica, la caracterización del plan como un proyecto contrainsurgente, especialmente en los trabajos de Estrada, Fajardo, Giraldo, Molano, Moncayo y Vega (2015). Estos aportes son insoslayables a los fines de la investigación por cuanto revelan los objetivos, la estructura y el funcionamiento del Estado en materia de Defensa y Seguridad durante el periodo estudiado.

Policiamiento y militarización

Una segunda característica de la política de Defensa y Seguridad en Colombia refiere a la delegación de funciones de policía a las Fuerzas Militares, especialmente al Ejército, hecho facilitado por su integración conjunta en el Ministerio de Defensa (con la consecuente ausencia de un Ministerio de Seguridad) y alentado por los gobiernos de Estados Unidos. Según Valeria Larocca: Washington ha impulsado en América Latina, (...) el creciente involucramiento de las FF.AA. en temas de seguridad interior, especialmente en el combate de fenómenos tales como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, conocidos como nuevas amenazas. Denominamos tal política “policiamiento” del instrumento militar (2012: 48). En el caso colombiano, dicha estructura institucional ha acompañado el derrotero contrainsurgente desde la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) como lo documentan Vilma Franco (2009) y Javier Giraldo (2015).

La participación de las Fuerzas Armadas en seguridad interior es una práctica heredada de la concepción del conflicto Este-Oeste que primó durante la Guerra Fría, siendo

la expresión más explícita de éste la contrainsurgencia y la mencionada Doctrina de la Seguridad Nacional. José Manuel Ugarte (2018) analiza a la luz de las rémoras de ese período que quedaron en las transiciones democráticas²¹, cómo impacta la polifuncionalidad de las Fuerzas Armadas y su intervención en el ámbito interno siendo que están concebidas, diseñadas, adiestradas, equipadas y planificadas para la guerra²². Para Ugarte, la seguridad interior requiere “actuar con racionalidad, gradualidad, estricta protección de medios afines, y protección de la vida y de la integridad física de las personas que constituyen objeto del accionar” a los fines de impedir o detener el delito y garantizar la administración de justicia.

Un aspecto crucial a considerar es que tras la finalización de la II Guerra Mundial, Estados Unidos planteó la estandarización de las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe a partir del TIAR y los Acuerdos de Seguridad Mutua, en buena medida, para garantizar acceso a recursos estratégicos. Según lo documentado por Silvina Romano (2015), tal estandarización fue propuesta por el Departamento de Defensa y el *Joint Chief of Staff* (JCS) y “pretendía lograr una homogeneidad en cuanto a entrenamiento, cantidad, tipo de armas y rol de las fuerzas armadas a nivel continental” (Romano, 2015: 84) lo que además incluía la operación en asuntos de seguridad interior que decantaron en la mencionada Doctrina de la Seguridad Nacional. Los documentos desclasificados del Departamento de Estado del *Foreign Relations of the United States*, en la década de 1950 estipulan que “El programa de Asistencia militar debe ser reevaluado a la luz de estos requerimientos de defensa, con particular referencia a la cuestión de si no debe modificarse el principio de reembolso como requisito para que este programa sea efectivo”, esto debido a que “para asegurar las rutas, proveer las comunicaciones necesarias y el transporte necesario de materiales estratégicos para Estados Unidos y para la protección de las bases aéreas y navales de Estados Unidos en el Caribe y en el Atlántico Sur, es necesario que Estados Unidos instale 300.000 militares”, sin embargo, debido a la sobrecarga que implicaría para sus Fuerzas Armadas y las dificultades que presentaban económicamente las naciones latinoamericanas y caribeñas, Estados Unidos optó por la provisión de un Programa de Asistencia Militar sobre

21 “Ciertamente es, como tempranamente señalara Edwin Lewin (1960) que ... *La asunción por parte de los militares latinoamericanos de un amplio orden de funciones extramilitares no es un fenómeno reciente, sino una herencia que se remonta a los orígenes de la nación misma...*” (Ugarte, 2018)

22 Precisa Ugarte al respecto: El accionar militar implica habitualmente el empleo de la máxima violencia, y su adiestramiento prioriza el logro del objetivo militar cualquiera sea el costo, empleando el equipamiento de mayor poder destructivo de que dispone el Estado. Tales características son útiles para la guerra, en que la propia existencia del Estado, la integridad de su territorio y la vida y bienes de la población están en juego ante el ataque de fuerzas armadas extranjeras. (2018: 5)

bases no reembolsables que facilitara su implementación (FRUS, 1950. National security affairs; foreign economic policy, Vol I, 657-658).

La continuidad de estos programas que profundizaron la militarización de la seguridad interior se experimentó una década más tarde con la Alianza Para el Progreso y la política estimulada por el Departamento de Estado e implementada en gran medida por la AID. Esto redundó en un ejercicio de la política y el gobierno por el poder militar (Rouquié, 1969; 1984) o al menos una fuerte influencia en dicha esfera para intervenir en el proceso de toma de decisiones. Así mismo se verifica en los documentos del Departamento de Estado cuando indican que “Las políticas militares y programas existentes para la seguridad de América Latina tendrán que ser modificados para abordar el cambio de naturaleza del problema de la seguridad, otorgando prioridad a la seguridad interna” sin interferir en los programas militares que contribuyan al “desarrollo económico”, “al tiempo que debe mantenerse una estrategia para asegurar el hemisferio de ataques externos” (United States Department of State Foreign Relations, 1961-1963, Vol. XII. Doc. 76). Esta práctica se vinculó con por las siguientes décadas con la antes mencionada concepción contrainsurgente, razón que ha motivado su cuestionamiento, incluso por organismos estadounidenses.

Por su parte, el grupo de investigación sobre Colombia de la *Washington Office of Latin America* (WOLA) advierte que “Estados Unidos debería, en primer lugar, poner fin a la práctica de utilizar sus programas de asistencia para ayudar a otros países a adoptar roles militares/policiales contrarios a su propio modelo” y añade que “debería evitar por completo capacitar a fuerzas policiales extranjeras en tácticas militares, y a militares extranjeros en tareas de seguridad interior” (Whiters, Santos e Isacson, 2010: 30). Alejo Vargas (2008) también analiza la singularidad de la participación de las FFAA en seguridad interior para el caso colombiano. En su trabajo indica que “las élites políticas colombianas, así como el conjunto de la sociedad, han tenido una gran despreocupación por los temas de seguridad y defensa, lo cual ha implicado una especie de cesión de los mismos, bajo la denominación de manejo del "orden público interno", a las Fuerzas Armadas.” (Vargas Velásquez, 2007: 153)”. Además, resalta que durante el “Frente Nacional (1958-1974) las Fuerzas Armadas se verán cada vez más enfrentadas a los problemas del orden público interno”, cuya intromisión se verá agudizada en los años posteriores denominados por el autor como post-Frente Nacional (1974-1990), donde los gobiernos “van a recurrir de manera reiterada y a

través del mecanismo del "Estado de Sitio", a delegar en las fuerzas armadas el control de los conflictos y la protesta social, y el manejo transitorio de áreas del Estado consideradas por momentos problemáticas (puertos, aeronáutica, cárceles)” (Vargas Velásquez, 2007: 155), así como el juzgamiento de civiles mediante Consejos Verbales de Guerra. Según la mirada compartida con Vargas, dicha política estatal mantenida hasta la actualidad ha configurado una Policía militarizada y unas Fuerzas Armadas “policializadas”, difuminando sus roles y misiones.

Subordinación a la política exterior estadounidense

La tercera característica compone un rasgo estructural de larga duración, que ha acompañado el desarrollo de la política de seguridad hemisférica impulsada por Estados Unidos desde 1938, de acuerdo con la periodización documentada por Horacio Veneroni (1971)²³. El autor vincula la relación entre la potencia norteamericana con las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos mediante la asistencia militar y las ventas militares en el exterior, exaltando los condicionantes impuestos “siempre ‘en beneficio del fortalecimiento de la seguridad de los Estados Unidos’, según la apreciación que haga el presidente de ese país (Ley de asistencia al exterior, sección 503; Ley de ventas militares al exterior, sección 3, párrafo 1).” (Veneroni, 1971: 44). Además, profundiza en los fundamentos de dicha postura y la visión propagada desde la administración Kennedy por su Secretario de Defensa Robert McNamara, que por una parte sustenta la intervención en la amenaza de agresión extracontinental en las áreas subdesarrolladas, y por otra, en busca de la expansión financiera. Es en ese sentido que tanto el Programa de Asistencia Militar (PAM) como las ventas militares han sido empleadas por Estados Unidos como instrumentos de su política exterior.

Una mirada crítica sobre las relaciones hemisféricas con Estados Unidos es imprescindible para complementar la constelación de problemas que abarca la política exterior y su impacto en la Defensa y la Seguridad. Trabajos como los de Appelman Williams (1962; 2007), LaFeber (1963), Kolko (1968), Barnett (1974) y Chomsky (1984) introducen un enfoque acerca de la política exterior imperialista de Estados Unidos que Cotler (1974), Saxe-

²³ No obstante, más allá de los antecedentes a mencionar, el periodo de estudio propone un análisis de la historia reciente donde acontece un giro en la concepción de la seguridad global de EEUU con los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Fernández (1975) y Veneroni (1971) retoman aportando claves para entender su vínculo con los militares en América Latina. Por otra parte, Atilio Borón (2014) elabora un análisis pormenorizado de la importancia que ocupa la región en la estrategia estadounidense en el siglo XXI, incluyendo las perspectivas sobre el declive de la hegemonía de Estados Unidos, sin dejar de reconocer su preponderancia en el escenario global. En la misma sintonía, Delgado Ramos y Romano (2011) destacan que la región latinoamericana más que un patio trasero con una prelación desdeñable, tiene una doble importancia: como reserva estratégica de recursos naturales de extraordinaria utilidad para las industrias centrales y como espacio de realización y transferencia de excedentes.

Un elemento nodal para el estudio propuesto es la intensificación del alineamiento de Colombia hacia Estados Unidos mediante la asistencia extranjera. Las relaciones exteriores desde fines del siglo XX han estado signadas por la profundización de la asimetría y el fortalecimiento de la presencia de Estados Unidos en la política doméstica e internacionalización del conflicto armado interno cuya expresión es el Plan Colombia. Sobre esto Marcela Rojas (2009) ha insistido en que la intervención extranjera obedece más a la postura global estadounidense, especialmente tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, que a un posicionamiento interno. Respecto a la práctica de la asistencia extranjera, Silvina Romano (2012) considera que si bien fue un asunto que ocupó la agenda exterior de EEUU tras la Segunda Guerra Mundial bajo la forma de Asistencia para el Desarrollo, los Programas de Ayuda Militar (PAM) y los mecanismos multilaterales de ayuda económica (Delgado Ramos y Romano, 2011), estos tomaron relevancia especial en América Latina y el Caribe tras la implosión de la Unión Soviética. Desde aquí, se postula la existencia de una institucionalidad diseñada acorde para el flujo de capital, bienes y servicios articulada por la política exterior estadounidense que tiene efectos en el entramado público-privado del Sector Defensa y Seguridad.

En correspondencia, Cavalla Rojas (1980) asocia la estabilidad de esa subordinación a la difusión coordinada de los elementos ideológicos que fundamentaron el Sistema Interamericano de Defensa, como lo son el panamericanismo, el comunismo internacional y la seguridad colectiva. De ahí que la sistematización de la Doctrina de la Seguridad Nacional pudiera incorporarse aceleradamente en las naciones de la región, algo que John Saxe-Fernández (1975) considera una consecuencia de la militarización de la política exterior

estadounidense a partir del concepto de *pax americana*. En esa línea, Saxe-Fernández vincula el desarrollo tecnológico militar con las proyecciones internacionales de Estados Unidos, apuntaladas por la asociación con las más poderosas corporaciones económicas.

La subordinación de Colombia a la política exterior estadounidense es constatada por mediante su análisis de las políticas de Defensa y Seguridad implementadas por la nación suramericana (Delgado-Ramos y Romano, 2011; Rojas, 2015; Vega Cantor, 2015). Según esto se reconocen al menos tres períodos signados por un paulatino proceso de despolitización de parte del Estado colombiano en su caracterización de las Organizaciones Político Militares (OPM), principal amenaza concebida por el Estado. El primer período se basa en la definición como subversión comunista entre las décadas de 1960-1970; el segundo, se adapta a la política de Richard Nixon señalándolas de narco-guerrillas entre las décadas de 1980-1990; y el último período corresponde a fines los 90's y el inicio del nuevo siglo, cuando se consolida la figura de narco-terroristas en consonancia con la Doctrina Rumsfeld-Cebrowski (Beinstein, 2013; Meyssan, 2021) instalada durante la era de Geroge W. Bush. Desde el punto de vista de la potencia norteamericana, Richard Barnet afirma que la militarización de la política estadounidense llevó a que en su política exterior se manifestaran estrategias como la “contención” en un primer momento, de “represalia masiva” después, y más tarde bajo la forma de “guerra limitada” en la periferia (Barnet, 1974: 6).

En ese orden de ideas, el Plan Colombia, es de acuerdo a lo que se verá en el desarrollo de la investigación, una estrategia definida por Estados Unidos que reafirma de modo sintético los mecanismos de intervención y la mencionada subordinación. Compartiendo la mirada de Delgado Ramos y Romano, se considera que América Latina es un espacio territorial estratégico para la realización de ganancias y la transferencia de excedentes, y donde sus inversiones “además permiten externalizar costos socioambientales” (2011: 90), y es en ese sentido que se enlazan el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida en la agenda de proyección regional. Por otra parte, aunque con un enfoque mediado por el constructivismo, pero afirmando también la práctica intervencionista de Estados Unidos en Colombia, Diana Rojas analiza el Plan Colombia en línea con las políticas de Defensa y Seguridad acogidas en el marco del conflicto armado interno, tomando como punto de partida que dicho plan “no fue una estrategia formulada con claridad y coherencia desde el principio, sino, más bien, un experimento de intervención frente a un Estado en riesgo de colapsar”

(Rojas, 2015: 19). De acuerdo con Rojas “los ataques del 11 de septiembre de 2001 cambiaron las prioridades en la agenda estadounidense ante la proclamación del presidente Bush de una ‘lucha global contra el terrorismo’” apresurándose “a inscribir el conflicto armado en la lógica de la amenaza terrorista global” (Rojas, 2015: 121).

3. La economía política de las relaciones internacionales

Para interpretar en qué sentido la política exterior colombiana ha mantenido una conexión fuerte con los Estados Unidos, a fin de obtener de éste una asistencia importante y permanente en materia de Defensa y Seguridad, se propone en primer orden observar la centralidad del poder y las relaciones inter-estatales. Para este efecto, se recurre al trabajo de Robert Cox (1981) que propone una Teoría Crítica de las relaciones internacionales, en abierta polémica con el realismo y el neorrealismo. Este enfoque considera que existe una vinculación entre las ideas (modelos de pensamiento), las instituciones humanas y las capacidades materiales (también llamadas condiciones materiales) en un contexto que Cox denomina “estructura histórica” (1981: 140). La “estructura histórica” es aplicada como categoría metodológica en tres esferas de actividad correlacionadas a saber: 1) fuerzas sociales, 2) formas de Estado y 3) órdenes mundiales²⁴. Esto permite comprender la dinámica interestatal, así como los movimientos internos que motorizan cambios de orden político, económico o militar a lo largo de la historia.

Para Cox, las teorías dominantes de las relaciones internacionales como el realismo y el neo-realismo, defienden una posición y buscan reproducir la legitimación del orden social vigente; en palabras de Cox: la teoría siempre es para alguien y tiene algún propósito. Todas las teorías tienen una perspectiva (Cox, 1981: 124). En ese sentido, su enfoque contiene un conjunto de categorías analíticas aplicables a la Economía Política Internacional, que, para el objeto de estudio propuesto, contribuyen a desentrañar la posición dominante y los intereses estadounidenses sobre Colombia en un momento histórico. En consecuencia, no se recurre a

24 La discusión que plantea Cox de fondo, es que el realismo opera como una explicación justificativa de un orden mundial estático e imperecedero, se trata de una teoría incapaz de explicar el cambio, no solo de los actores, es decir los Estados, sino de las relaciones interestatales. La Teoría Crítica en ese sentido se plantea la posibilidad de un cambio histórico y ve a los órdenes internacionales como mutantes, como específicos de un momento histórico y constituido por la dinámica particular de las fuerzas sociales, un elemento que oscila entre lo que la tradición realista llamaría la primera y la segunda imagen.

una teoría de solución de problemas que nos guíe a respuestas que justifiquen el orden mundial, sino, a una teoría crítica que permita comprender cómo se ha formado y cuestionarlo.

La teoría de Cox está fundamentada en la noción de hegemonía de Antonio Gramsci, concepto que abarca no solo la dimensión de la fuerza, sino que se trata de una integración entre la correlación de fuerzas y las ideas que permiten a un grupo o clase dirigir en dos sentidos, de una parte, logrando que sus iniciativas sean seguidas por sus aliados y al mismo tiempo poder dominar a sus adversarios (Gramsci, 1975: 30). Proyectado a escala internacional, esa hegemonía se ve reflejada en lo que Cox describe como órdenes mundiales y de ahí su carácter contingente, temporal o cambiante.

Otro aspecto a destacar de la hegemonía en Cox, es la introducción de una dimensión de análisis vertical. Mientras que tradicionalmente las relaciones interestatales se entendían horizontalmente como la rivalidad entre estados poderosos (Cardinale, 2018: 258), Cox añade la dimensión de dominación y subordinación entre el Centro y la Periferia (cuyo empleo era ya familiar a la teoría latinoamericana) para abarcar una economía política mundial.

En ese orden de ideas, considerando la asimetría que representan las relaciones entre los Estados mencionados, se emplea un análisis en clave centro-periferia de modo que sea posible explicar las razones de la asistencia extranjera, los condicionantes intrínsecos y la lógica que se reproduce entre un país capitalista avanzado y uno subdesarrollado²⁵. Al respecto, André Gunder Frank afirmaba que “las metrópolis tienden a desarrollarse y los satélites a subdesarrollarse” (1969: 110), en una dinámica que profundiza los vínculos de dependencia que a su vez ensanchan el grado desigual de industrialización entre las economía del centro y la periferia.

25 El concepto de subdesarrollo se entiende aquí como parte del proceso histórico de desarrollo del capitalismo, es decir, como condición para el desarrollo mismo de los países capitalistas industrializados. Esta concepción discrepa con la idea “cepalina” de que el subdesarrollo es una situación primigenia o una fase “atrasada” del capitalismo que se debe experimentar en el tránsito a la industrialización. Tanto Paul Baran en *The political economy of growth* (1957), como André Gunder Frank en *Desarrollo del subdesarrollo* (1969) estudiaron el fenómeno del subdesarrollo en éste sentido, constituyendo antecedentes insoslayables para la Teoría de la Dependencia.

Como marco explicativo para ésta relación se incorpora la Teoría de la Dependencia, específicamente las contribuciones de Theotonio Dos Santos (1972; 2003), Ruy Mauro Marini (1973), Vania Bambirra (1982), y Orlando Caputo y Roberto Pizarro (1975) que además, constituye una elaboración intelectual propia latinoamericana, aunque se nutre de estudios sobre el capitalismo estadounidense del enfoque de la Economía Política como los de Paul Baran, Paul Sweezy y Harry Magdoff, y otras miradas globales. Según Dos Santos “por dependencia entendemos una situación en la cual la economía de determinados países está condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía, a la que están sometidas las primeras” (1972: 43), para él, los condicionantes de las naciones dependientes configuran una estructura internacional que sustenta su subdesarrollo interno.

En ese sentido la Teoría de la Dependencia permite explicar: 1) la configuración asimétrica y subordinada de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, considerando sus posiciones en el sistema global capitalista, es decir, el carácter económicamente imperialista de uno que le hace dominante sobre el otro, dependiente; 2) las características internas que condicionan la preservación de la estructura cualitativa que reproduce el subdesarrollo²⁶; 3) el rol que ocupa la nación periférica, tanto en la división internacional del trabajo, como en la demanda de bienes de capital; y 4) cómo contribuyente al ciclo de reproducción ampliada del capital, particularmente en el mercado de la Defensa y la Seguridad.

Un punto que merece ser destacado es el rol de las clases sociales dominantes de una nación dependiente en el marco precedente, considerando que en torno a las relaciones Colombia-Estados Unidos han aparecido propuestas de interpretación que permearon ámbitos del pensamiento crítico como la noción de “intervención por invitación” (Tickner, 2007).

26 La visión del subdesarrollo dominante tenía su fundamento en la teoría de la modernización de Walter W. Rostow, quien partía de la idea de que existían sociedades tradicionales que lograban desarrollarse hacia un estadio superior como sociedades de consumo masivo. Esa era la fuente teórica compartida por la CEPAL y a partir de la cual consideraba que América Latina podría transitar el mismo proceso de industrialización que sociedades como la estadounidense hasta alcanzar un grado de desarrollo similar, no obstante, también reconocía las asimetrías que implican un desarrollo capitalista desigual considerando las relaciones centro-periferia. También es preciso aclarar, que dicho planteamiento se usó como justificación de la Alianza para el Progreso, ya que se consideraba el subdesarrollo (pobreza, desempleo, atraso tecnológico, etc.) como un factor de inestabilidad y germen de descontento social, fue por eso que la “asistencia para el desarrollo” se implementó como parte de la estrategia contrainsurgente. Decía al respecto el Secretario de Defensa de John F. Kennedy, Robert Mc Namara: Lo más significativo de todo es que hay una *relación directa y constante* entre los casos de violencia y la situación económica de los países afectados (Mc Namara en Veneroni, 1971: 146). Más adelante apunta que “En una sociedad que se moderniza, seguridad significa desarrollo”.

Dicha noción propone una explicación que muestre las relaciones centro-periferia sin determinantes externos, para lo cual argumenta que ni la teorías de la dependencia (Cardoso y Faletto, 1969)²⁷, la autonomía (Jaguaribe, 1982), lo mismo que el realismo periférico (Escudé, 1989) se adecuan a la comprensión de las relaciones asimétricas entre ambas naciones. Sin embargo, la perspectiva de la Teoría de la Dependencia que aquí se toma aclara que:

(...) la dependencia está siempre mediatizada por una estructura de clases nacional y por un Estado nacional. Es decir que la acción del imperialismo -y la relación de dependencia que de ella se deriva- no es la labor de un “factor externo” que actúa sobre una inerte economía periférica. El sometimiento a las fuerzas del mercado mundial es producto de la acción de un conjunto de factores y agentes que operan en el plano internacional -entre los cuales sobresale el gobierno estadounidense, que es quien ejerce el papel de “director de orquesta”- pero cuyos efectos están invariablemente mediatizados por una alianza de clases cristalizada en un determinado orden estatal en la que los grupos dominantes locales retienen una parte del botín que genera la sumisión al imperialismo (Borón, 2008: 37).

De acuerdo con la estructura de la dependencia que expone Dos Santos, las inversiones directas de Estados Unidos en América Latina y el Caribe se traducen en casi un quinto respecto a las ganancias obtenidas y remesadas. Esto es lo que para Marini (1973: 35) constituye la transferencia de valor de la periferia hacia el centro, de modo que el ciclo mismo constriñe las posibilidades de desarrollo industrial y opera fundamentalmente para la reproducción ampliada en favor de la economía central. Por otra parte, dice Dos Santos, el sistema productivo que se forja en los países dependientes está supeditado a las relaciones internacionales bajo tres elementos. El primero, la necesidad de conservar la estructura de exportación agraria o minera; segundo, la necesidad de crear una estructura industrial y tecnológica que responda a los intereses de las empresas multinacionales; y tercero, que la concentración tecnológica y económico-financiera de las economías hegemónicas, se transfiere sin alteración sustancial a sociedades dispares, profundizando la desigualdad en la estructura productiva (Dos Santos, 1972: 58). Esto es lo que configura el carácter desigual y combinado de las relaciones económicas capitalistas internacionales.

La importancia de un esquema conceptual como éste radica en que es preciso diferenciar la relación interestatal en función de las categorías centro-periferia, dado que la

27 Las referencias más comunes a la Teoría de la Dependencia corresponden al trabajo de Cardoso y Faletto (1969), sin embargo, han sido las investigaciones del grupo del CESO las más consistentes con la tesis cuestionadora del desarrollismo. A pesar de ello, Cardoso y Faletto aportan una descripción acertada de la relación entre élites periféricas y centrales, cuya asociación es clave para garantizar el patrón de reproducción de capital (Osorio, 2013).

forma de dominación emprendida por Estados Unidos ha sido en busca de expandir globalmente el capitalismo, con la pretensión de comandar el proceso, en el que es apoyado por la élites nacionales en la periferia. En síntesis, el punto de partida propuesto considera que no se trata de alimentar un deseo de poder en sí por parte de Estados Unidos, sino de maximizar la acumulación de capital.

De este modo, la aproximación propuesta a las relaciones internacionales se fundamenta en la concepción de élite del poder y clase dominante. Aquí se hacen compatibles las apreciaciones de Ralph Miliband, para quien estos conceptos se manifiestan en dos niveles diferenciados, por una parte, la élite se toma en el sentido otorgado por el sociólogo estadounidense Charles W. Mills (1960), quien lo asocia a grupos integrados por los dueños de las mayores corporaciones económicas, la dirección política y las jerarquías militares, cuya capacidad de influencia tiene efecto directo en la toma de decisiones política. Miliband agrega que dentro de ésta, coexisten un poder económico y un poder estatal²⁸ y continúa diciendo:

La otra parte de la clase dominante, mucho más numerosa que la élite del poder, está conformada, por un lado, por los individuos que poseen y controlan un gran número de empresas medianas, empujadas por la importancia de las grandes empresas; por otro lado, se halla una gran clase profesional constituida por abogados, contadores, científicos, arquitectos, funcionarios y personal militar de grado medio, etc. Este grupo de profesionales y los negociantes normalmente constituyen la burguesía. (Miliband en Romano, 2013: 39-40)

Si bien es conocida la existencia de una discusión teórica que identifica los conceptos de élite y clase dominante en competencia, aquí se recupera una mirada que los toma de modo complementario. En consecuencia, se abordan las definiciones de Mills, Miliband y Therbörn considerando que, si bien como dice éste último autor la preocupación principal es el proceso de reproducción del capitalismo, tal proceso suele ser propulsado por los sujetos del poder que no están disociados en esferas política y económica, sino que actúan de manera articulada en función de la dominación y la acumulación en un contexto histórico.

Mills precisa por su parte un criterio para no emplear el concepto de “clase dirigente” descomponiendo éste concepto y encontrando un alcance limitado para explicar la capacidad de influencia de los militares (Mills, 1960: 260), asunto que se considera cardinal en la

²⁸ “La élite del poder, para este autor, constituye el estrato más elevado de la clase dominante en estas sociedades, una minoría privilegiada vinculada a la toma de decisión” (Miliband, 2001: 424)

presente investigación. La imagen de las Fuerzas Militares como un instrumento del Estado, dificulta la explicación de su participación en la toma de decisiones que incluso impactan en el proceso de acumulación mismo, por ello la visión compartida entre Mills y Miliband contribuye a expandir el campo teórico para lograr una explicación del fenómeno de las políticas públicas del Sector Defensa y Seguridad y su relación con el proceso de acumulación.

Se trata entonces de una red transnacional organizada entre las minorías privilegiadas tanto del centro como de la periferia más allá de una mera relación de dominación y subordinación, sin considerar la asimetría que, como se verá, opera en el vínculo entre una nación dependiente y una potencia económica y militar. Además, dicha red transnacional incluye una articulación entre gobierno-sector privado en la formulación de la política exterior, particularmente en el caso estadounidense, donde las grandes corporaciones asociadas al Pentágono han impulsado el desarrollo capitalista y se han visto beneficiadas por el creciente dilema de seguridad o la irradiación de estrategias securitizadoras en la región latinoamericana y caribeña para atender las denominadas "nuevas amenazas".

Por otra parte, el posicionamiento global de Estados Unidos ha ido acompañado por la "asistencia extranjera". Ésta práctica tiene dos piernas que se caminan juntas: desarrollo y seguridad. Aunque Truman en 1952 ya consideraba necesario articular los Programas de Asistencia Militar (PAM) al desarrollo en las áreas periféricas²⁹, su empleo de modo sistemático se remonta a 1961 con la Alianza para el Progreso, política que John Kennedy desplegó hacia América Latina y el Caribe ante el aturridor efecto que causó la revolución cubana. En ese sentido, la comúnmente conocida "asistencia para el desarrollo" se implementó imbricada con la doctrina geopolítica de la contención (Spykman, 1942; Kennan, 1950) pensando en fortalecer la dependencia hacia la potencia norteamericana e impedir el avance del comunismo en la región. La piedra basal de los programas de las Alianza para el Progreso fue la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID, actualmente USAID ambas por sus siglas en inglés), creada con el propósito de priorizar la asistencia económica y desvincularla de la asistencia militar.

29 Véase el discurso del Gral. Harry Truman ante el Congreso en calidad de presidente donde se consignan los objetivos de la Ley de Seguridad Mutua: United States Department of State Bulletin (1952). *The Mutual Security Program: a program for peace*. Mensaje del presidente al Congreso

Theotonio Dos Santos afirmaba que la remisión de una parte de la plusvalía generada en la periferia producía un déficit para que el “capital extranjero y la “ayuda” externa” llenen “los vacíos creados por ellos mismos” (Dos Santos, 1972: 53). A la vez, advertía que la gravedad de éste asunto está en que el propósito de estos flujos es el de financiar las mismas inversiones estadounidenses, garantizando la reproducción del patrón de acumulación. Su preocupación se constata en las declaraciones de Mark Feierstein³⁰ ante el Congreso de EEUU cuando dice respecto a la actividad de USAID que no se trata de caridad, sino del beneficio del pueblo estadounidense, y concluye: cuando ayudamos a la estabilización y crecimiento de otras economías vinculadas a la nuestra, ayudamos a generar mercados para nuestros productos (citado en Romano, 2012: 202).

Lo anterior se complementa con la lectura que hace Harry Magdoff respecto a los gastos militares y la mencionada *Pax Americana*. Magdoff explica que, a pesar del crecimiento económico estadounidense, esta nación sostenía ya en la década de 1960 un enorme déficit en su balanza de pagos, fenómeno que se hace posible porque dicho déficit ha sido utilizado para financiar tres tipos de actividades en el extranjero, cruciales para el posicionamiento global de EEUU: 1) la inversión privada, 2) los gastos militares y 3) el programa internacional de asistencia extranjera (Magdoff, 1969: 115). De acuerdo con Magdoff, la asistencia extranjera es empleada como un instrumento de control para implementar una red mundial de presencia militar y política; fortalecer la política de “puertas abiertas” para garantizar el acceso a materias primas, comercio y oportunidades de inversión; asegurar el desarrollo económico capitalista en los países subdesarrollados; así como obtener ganancias inmediatas para los negociantes e inversionistas estadounidenses y hacer que los receptores de la asistencia extranjera incrementen su dependencia de los Estados Unidos a través del endeudamiento (1969: 117).

La asistencia extranjera como práctica genérica se ha materializado en tres aspectos fundamentales en el caso colombiano: 1) empréstitos (endeudamiento externo), 2) excedentes agrícolas y 3) asistencia técnica (Muñoz, 1973: 64). De acuerdo con la mirada de Jerónimo Muñoz, ésta tiene origen en el problema de la superproducción, cuyo mecanismo de mitigación complementario es la guerra según lo han descrito Baran y Sweezy (1969: 143-

³⁰ Feierstein cuenta con una larga trayectoria en diversas dependencias del Departamento de Estado, la Organización de Estados Americanos y el Consejo de Seguridad Nacional. Las declaraciones citadas fueron realizadas en 2011 cuando actuaba como Administrador auxiliar para la política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe en la USAID.

173). En cuanto a la asistencia extranjera en el ámbito de la Defensa y la Seguridad, no se limita a la mitigación de amenazas en las sociedades y Estados, precisamente la crítica de la economía política y el imperialismo dan cuenta que la acumulación de capital es un motor fundamental, como afirmaban hace décadas Baran y Sweezy (1969), Magdoff (1969), Dos Santos (1972) y Marini (1973), entre otros, y más recientemente Borón (2014) y Romano (2012, 2013 y 2015).

Finalmente, de acuerdo con Silvina Romano (2012), la asistencia extranjera constituye uno de los engranajes de la política exterior estadounidense, cuyo objetivo es expandir su sistema económico, político e ideológico, a partir de la articulación de intereses, prácticas y decisiones entre el sector público y el privado, materializado en redes de poder a nivel local, regional y transnacional.

4. Industria y Tecnología para la Defensa

Las fuentes teóricas para la comprensión y análisis de las industrias del Sector Defensa y Seguridad se estructuran en tres campos. En primer lugar, una batería conceptual construida a partir del estudio del Complejo Industrial-Militar de Estados Unidos, y en particular considerando el espectacular despegue que tuvo en la década de 1960. Segundo, el concepto de Industria y Tecnología de la Defensa nacida en el contexto del Estado de bienestar latinoamericano y el proceso de industrialización dependiente experimentado especialmente en el Cono Sur de América. Y tercero, el proceso capitalista en Colombia, caracterizado por su rezago frente a la industrialización latinoamericana.

El complejo industrial-militar estadounidense representa un modelo paradigmático de economía de la defensa, que estuvo en el centro de los estudios de Mills (1978), Kallecki (1978) y Melman (1979). Considerando el tipo de relación descrita entre Colombia y EEUU, la industria del Sector Defensa y Seguridad en Colombia se ha desenvuelto con una fuerte dependencia tecnológica sumado a la vulnerabilidad del sector externo. Dichos trabajos aportan un análisis profundo de las estructuras de poder y sus *élites*, capa privilegiada que concentra la mayor capacidad de decisión y margen de maniobra, así como los vínculos económicos de la industria militar entre el gobierno y sector privado estadounidense. Charles Wright Mills, identifica los grupos de interés que coordinan las decisiones políticas,

económicas y militares con el concepto de “élites del poder”, a través del cual se explica el rol de la ascendencia militar en una economía organizada en empresas privadas y su relación con las corporaciones, los altos directivos y el directorio político. Entre los aportes de Seymour Melman que se recuperan en ésta investigación, se destacan su noción de administración estatal asociada al concepto de “capitalismo de Estado”, cuyo modo de gestión centraliza la dirección de las industrias estratégicas, define las prioridades de investigación y desarrollo, la política de Defensa, orienta los presupuestos y fija las principales inversiones en el exterior. La particularidad del análisis de Melman, es que la administración estatal de la industria estadounidense ha sido instalada en el Departamento de Defensa, creando un modelo de desarrollo apalancado por la industria militar que ha trascendido varias décadas.

El paradigma estadounidense se basa en que “El sistema técnico y científico, fundado antaño en la economía, se ha ido convirtiendo en parte cada vez mayor del orden militar, que es ahora el primer Mecenas y director de las investigaciones científicas, y tan importante, si se mide en dólares, como todas las otras instituciones americanas de investigación, puestas juntas” (Mills, 1960: 206). El alcance que tomó dicha dinámica ha hecho que permanezca por décadas la estructura de corporaciones asociadas al Pentágono que Seymour Melman (1972) describía en sus investigaciones. No obstante, se consideran las variaciones al modelo explicado por Melman a partir del fortalecimiento del sector privado. Es con base a éstos conceptos, que se analiza la Industria y Tecnología de la Defensa conformada en Colombia derivada del modelo estadounidense.

Entre otras categorías ordenadoras de la investigación está la de Industria y Tecnología de la Defensa, concepto acuñado por Jorge Sábato (1958) para referirse a la articulación de los desarrollos científico-tecnológicos con su empleo en el sector Defensa (y vale añadir, Seguridad). Según la definición de Industria y Tecnología de Defensa (ITD) de Sábato, el desarrollo científico-tecnológico e industrial es una acción coordinada entre tres elementos fundamentales: Gobierno, Infraestructura Científico-Tecnológica y Estructura Productiva. En ese orden de ideas, la ITD es una arteria estratégica dentro del organismo científico-tecnológico que robustece el Poder de un Estado. El marco de referencia para el análisis de las dinámicas de transferencia científico-tecnológica, está basado en la comprensión del carácter dual de los desarrollos científico-tecnológicos y por ende, del

impacto en el desarrollo nacional y las ventajas de su uso en el Sector Defensa y Seguridad. La aplicación de amplio espectro de conceptos en el caso de Colombia, ayuda a comprender la magnitud del edificio construido y sus alcances reales.

Las claves de la industrialización del Sector Defensa y Seguridad en Colombia han carecido de previsión y se ha dado de manera inconexa al desarrollo nacional. En consecuencia, la industria militar colombiana se ha desenvuelto como consecuencia de la intervención estadounidense en el conflicto armado interno, y no como una necesidad nacional.

Aunque exista una ausencia de investigaciones sobre las motivaciones que condujeron a la creación de las más recientes industrias para la Defensa y la Seguridad en Colombia, se proponen como marco para su reflexión los trabajos que postulan la relevancia estratégica de la región latinoamericana y caribeña para los EEUU. En esa línea, las ya mencionadas investigaciones de Borón (2014), Delgado Ramos y Romano (2011) y Romano (2013), reúnen un los criterios para encarar el problema.

Siguiendo este orden de ideas, la política exterior llevada a cabo durante el Plan Colombia tiene efectos visiblemente militares, sin embargo, lo que se intenta mostrar son los impactos económicos en la industria del Sector Defensa y Seguridad que abarca una red público-privada que asemeja al complejo industrial militar estadounidense, considerando la estructura de una nación periférico-dependiente.

Observaciones metodológicas

La presente investigación parte de un proceso de historización respecto de las relaciones internacionales entre Estados Unidos y Colombia. Un rasgo esencial es el empleo de visiones críticas y disruptivas en el campo de las relaciones internacionales y la economía política, lo que exige una relectura de los postulados más influyentes en el campo teórico de estudio. La reconstrucción de antecedentes históricos basados en información documental de primera mano (tanto fuentes de archivo del gobierno de Estados Unidos como registros de similar rango en Colombia) e investigaciones de teóricos y teóricas sociales, nutren el

proceso de análisis, especialmente en torno a los elementos que se consideran de larga duración o residuales.

La periodización de acontecimientos y la triangulación de fuentes han servido a los efectos de un análisis pormenorizado que revele el sentido de la toma de decisiones y los intereses en juego. Aunque las series estadísticas revelan tendencias a simple vista, el trasfondo trasluce a partir del refinamiento que permite la triangulación como técnica, arribando a explicaciones que muestren los mecanismos propios de la dependencia y robustezcan la argumentación sobre las asimetrías entre centro y periferia.

El período de estudio (1999-2016) conllevó el relevamiento, la sistematización y el análisis de diferentes publicaciones periódicas de ámbitos como el académico, el análisis político de actualidad y los asuntos militares. Las fuentes consultadas incluyen la revista *Análisis Político* del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (IEPRI); la revista *Colombia Internacional* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes; la revista *Semana*, única de opinión y análisis de alcance nacional; la *Revista de las Fuerzas Militares*, publicada por la Escuela Superior de Guerra Gral. Rafael Reyes Nieto; y la *Revista Estudios en Seguridad y Defensa*, publicación iniciada en 2006 por el Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional de la ESGUEDE.

En ese orden de ideas, se aplicaron varios instrumentos para la recolección de información, entre ellos, la estadística descriptiva, la revisión documental, el análisis de bases de datos. Para ello, se indagaron documentos oficiales tanto de Colombia como de Estados Unidos, y en especial informes ante el Congreso, así como archivo histórico de éste y los Departamentos de Estado y Defensa. Se relevaron más de 500 artículos periodísticos, un cuarto de ellos correspondientes a la revista *Semana* que en conjunto se usaron para triangular información reunida entre documentos del Ministerio de Defensa, informes al Congreso y artículos científicos. Además, se analizaron 156 artículos científicos y 65 libros (entre ellos 11 tesis universitarias) ordenados en cuatro (4) categorías: 1) Política exterior; 2) Política de Defensa y Seguridad Nacional; 3) Plan Colombia; y 4) Economía, Industria y Tecnología de la Defensa y la Seguridad.

Capítulo 1: Colombia y Estados Unidos: claves de su política exterior³¹

El marco de justificación a partir del cual se han desarrollado los acontecimientos a mencionar, reproduce, con los cambios de época que diferencia cada proceso histórico, la lógica de dominación emprendida por Europa en los albores de la modernidad acudiendo al contraste “civilización o barbarie”³² e imponiendo el modelo social y la estructura de pensamiento occidentales como dominantes. Ello ha tomado una forma particular en el papel que desempeñan los Estados Unidos en el continente, como lo advirtiera José Martí en su artículo de *La Nación* el 2 de noviembre de 1889 desde la primera Conferencia Panamericana:

Jamás hubo en América, de la independencia acá, asunto que requiera más sensatez, ni obligue a más vigilancia, ni pida examen más claro y minucioso, que el convite que los Estados Unidos potentes, repletos de productos invendibles, y determinados a extender sus dominios en América, hacen a las naciones americanas de menos poder, ligadas por el comercio libre y útil con los pueblos europeos, para ajustar una liga contra Europa, y cerrar tratos con el resto del mundo.

En el curso de la exposición, se marcará un contrapunto a partir de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales, dotada de una recia convicción de que los órdenes dominantes son históricos y por ende mutables (Cox, 1980). Éste punto de quiebre se conecta con la Teoría Crítica Latinoamericana, donde destella la conceptualización de un capitalismo dependiente (Caputo y Pizarro, 1975; Dos Santos, 1972; Marini, 1973) marcado por multifacéticas relaciones de dominación (globales, nacionales), donde a la vez emergen asociaciones entre élites que estimulan el engranaje del Sistema Mundial y se soportan en recreaciones de colonialismo interno (González Casanova, 1969).

31 Según Marcela Rojas (2009), la discusión respecto a la intervención extranjera en Colombia giraba entorno a tres posiciones: la primera, que identificaba la agudización de una guerra civil entre guerrillas de izquierda, grupos paramilitares y fuerzas estatales, otra que daba relevancia al problema de las drogas ilícitas al punto de haber construido una “narcodemocracia”, y la tercera, que alertaba sobre un “estado cuasi fallido” por su fragilidad institucional, las desventajas en el control territorial y la pérdida de legitimidad.

32 Estos conceptos fueron propagados por Domingo Faustino Sarmiento en su libro “Facundo” de 1857, mostrando su fuerte impronta eurocéntrica. La fórmula ha suscitado innumerables debates que no corresponde abordar aquí, no obstante, se deja como ejemplo la polémica que le declaró José Martí “no hay batalla entre la civilización y la barbarie, sino entre la falsa erudición y la naturaleza” (citado en Fernández Retamar, 2006: 47)

Además, Cox aporta una perspectiva de análisis vertical que supera las relaciones interestatales e introduce una lectura sobre el imperialismo de gran valor intelectual para entender y cuestionar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe.

Para pensar el rol de Colombia en la política exterior de Estados Unidos, se debe preguntar antes ¿cuál es el rol que ha dado la potencia norteamericana a América Latina y el Caribe? A pesar de la subestimación de la región en las corrientes geopolíticas, ésta ha sido un foco precioso para la realización de los intereses del viejo imperialismo europeo y luego del estadounidense; aún más en los tiempos actuales donde la demanda de minerales para la producción de mercancías electrónicas se hace imperiosa.

Más allá de ser proveedora de materias primas agrícolas, América Latina es particularmente un reservorio natural formidable que está en permanente disputa entre fuerzas exteriores por su conservación o saqueo. Lejos está la idea de que ésta región del Sur Global corresponde a un orden secundario de importancia en la geopolítica estadounidense, ya que, especialmente durante el siglo XXI, ha dispuesto enormes esfuerzos económicos y militares (Borón, 2014: 79-96). En relación con otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe han recibido de Estados Unidos el 7,8 % de la asistencia en seguridad entre el 2000 y 2016, siendo Colombia el sexto receptor mundial (Security Assistance Monitor, 2018).

Para comprender la dimensión que tiene Colombia en la geopolítica proyectada por Estados Unidos en el hemisferio, primero se propone recorrer las visiones que la potencia norteamericana ha ejecutado, sintetizando sus principales motivaciones y efectos. Posteriormente, se dará paso a la revisión de la historia reciente de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia procurando concatenar los aspectos más relevantes de la coyuntura global y las particularidades de la relación centro-periferia entre ambos Estados.

En el ejercicio de historización, se agrupan metodológicamente cinco acontecimientos que abarcan distintos períodos de tiempo. En primer lugar, se toma la Doctrina Monroe como referencia global de la postura estadounidense frente a América y el mundo, articulada con el Corolario Roosevelt. Segundo, se desarrollan los aspectos fundamentales de la conformación del Sistema Interamericano de Defensa y las transformaciones al interior de Estados Unidos que consumaron la estrategia de Contención, el despliegue del capitalismo monopólico y caracterizaron la visión occidental de la Guerra Fría. Tercero, el reposicionamiento que

manifestó la Alianza para el Progreso y la implementación de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Cuarto, la emergencia de la Guerra contra las Drogas como derrotero de la estrategia de seguridad. Como quinto y último, se analizan las estrategias pos-guerra fría que condujeron a la definición de “nuevas amenazas” hasta la prelación de la Guerra contra el “terrorismo”; ésta última, conecta estrechamente con el proceso de intervención en Colombia mediante el Plan Colombia. Como cierre del capítulo, se abordan las relaciones entre Estados Unidos y Colombia desde fines del siglo XX, como síntesis del recorrido previo.

1. Las visiones de Estados Unidos sobre el hemisferio. Una larga historia de intervención

A) De la Doctrina Monroe y al Corolario Roosevelt

La política exterior estadounidense cuenta con más de dos siglos de influencia en el continente, siendo la Doctrina Monroe la primera manifestación de sus pretensiones dominantes. El carácter de “doctrina” fue atribuido ante la fehaciente declaración de principios expresada en el célebre discurso de la unión por el presidente James Monroe, el 2 de diciembre de 1823. Por aquel entonces, John Quincy Adams fungía como Secretario de Estado y es a quién se atribuye el corpus del mensaje que reza:

Debemos por consiguiente al candor y a las amistosas relaciones existentes entre Estados Unidos y esas potencias declarar que consideraremos cualquier intento por su parte de extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y seguridad. Con las colonias o dependencias existentes de potencias europeas no hemos interferido y no interferiremos. Pero con los Gobiernos que han declarado su independencia y la mantienen, y cuya independencia hemos reconocido, con gran consideración y sobre justos principios, no podríamos ver cualquier interposición para el propósito de oprimirlos o de controlar en cualquier otra manera sus destinos, por cualquier potencia europea, en ninguna otra luz que como una manifestación de una disposición no amistosa hacia los Estados Unidos (OEA, 2009).

Desde los planteamientos de James Monroe, presidente de los Estados Unidos entre 1817 y 1825, y John Quincy Adams, su secretario de Estado y sucesor en la presidencia³³, en

33 Dos frases sintetizan el planteamiento de la llamada Doctrina Monroe, reconocida como la primer doctrina de política exterior estadounidense: Estados Unidos no tiene amigos permanentes, tiene objetivos e intereses permanentes; América para los [norte] americanos.

tiempos de la temprana independencia del colonialismo europeo, hasta la forzosa separación de Panamá a principios del siglo XX, EEUU y Colombia han experimentado relaciones dispares, aunque estrechas.

Para Howard Zinn “Esta doctrina, propagada en 1823 -cuando los países de Latinoamérica estaban consiguiendo la independencia del control español- dejó claro a las naciones europeas que Estados Unidos consideraba a Latinoamérica dentro de su esfera de influencia” (2005: 221). Dicha consideración, emerge del auto-reconocimiento de superioridad y la negación de la independencia de los Estados latinoamericanos, como lo constatan los documentos que el historiador estadounidense incluye en su obra³⁴.

El criterio por el cual se promocionaba la expansión y la “influencia” estadounidense más allá de sus costas y fronteras terrestres, se asociaba a la creciente producción de mercancías y el ascenso del capital comercial que acompañaba el acelerado ritmo de la industrialización. Aunque en los albores del siglo XIX convivían en Estados Unidos las modernas formas del trabajo asalariado, la producción de materias primas como el algodón se basaba en un sistema esclavista que perduró hasta el último cuarto de siglo (Zinn, 2005: 159). Según afirma Zinn, en esa época florecía “un sistema económico que no estaba planificado de forma sistemática según las necesidades humanas, sino que crecía de forma caótica y obsesionado por los beneficios” (2005: 160). El proceso que experimentaba América Latina era distinto ya que aún no se terminaban de cristalizar los procesos de independencia nacional por las pugnas lideradas por las oligarquías criollas, que, además, sostenían parcialmente formas de producción de la época colonial y transitaban procesos de industrialización dispares con una nueva dependencia, especialmente de Gran Bretaña.

Los vínculos con América Latina y el Caribe operaron desde entonces mediados por el interés de localizar las emergentes empresas estadounidenses en el exterior para aliviar el primer ciclo de sobreproducción, instalando desde entonces la idea de “puertas abiertas” (*open door*), una política de relacionamiento internacional que promovía el comercio y las inversiones de Estados Unidos, pero no de otras naciones (Appleman, 1962; Magdoff, 1969; Zinn, 2005). Howard Zinn hace un apunte crítico a éste mecanismo, ya que “Mientras exigía

34 Entre el voluminoso cúmulo de datos que aporta Zinn para mostrar las pretensiones expansionistas de Estados Unidos a lo largo de su historia, incluye “Una lista del Departamento de Estado de 1962 (que presentaron al Comité del Senado citando precedentes que justificaran el uso de las fuerzas armadas contra Cuba) muestra, entre 1798 y 1895, 103 intervenciones en los asuntos de otros países.” (2005: 221)

una puerta abierta en China, Estados Unidos había insistido (con la doctrina Monroe y muchas intervenciones militares) en una puerta cerrada en Latinoamérica, es decir, cerrada a todo el mundo excepto a Estados Unidos.” (Zinn, 2005: 307)³⁵. No obstante, el lento proceso de transformación de las relaciones de producción creadoras de un sistema de trabajo asalariado, así como de ramos industriales y un comercio interno, impedía la consolidación de un flujo de intercambio constante. Solo un siglo después, tras haber concluido el proceso de independencia latinoamericano y caribeño (con excepciones como Puerto Rico), y gracias a la asociación con las clases dominantes de la región que impulsaban el agresivo proceso capitalista, se generaron condiciones para escalar la reproducción ampliada de capital.

Aprovechando las relaciones de producción y de propiedad predominantemente pre-capitalistas en las zonas rurales del continente, varias empresas estadounidenses se instalaron en extensas plantaciones. Se trataba de garantizar el control de fuentes de materias primas y reducir costos de producción³⁶.

En ese contexto Theodore Roosevelt presentó su Corolario en base a la Doctrina Monroe planteando la necesidad de intervenir directamente en su “esfera de influencia” para defender los intereses estadounidenses. Dicha esfera se trataba de América Central y las islas del Caribe, donde se desplegó una poderosa presencia militar en una sucesión de ocupaciones contra Cuba (1898), Panamá (1903)³⁷, República Dominicana (1905), Cuba (1906), Nicaragua (1909), México (1914) y Haití (1915). Al principio de no intervención europea proferido por Monroe, el Corolario Roosevelt añadió la disposición de hacer primar el

35 Los justificadores de dicha doctrina y la política expansionista estadounidense afirman que “La doctrina de Monroe fue anuncio de nuestro propósito de defender el hemisferio a solas, sin el concurso de ningún aliado europeo” (Spykman, 1942: 5)

36 El caso más emblemático es el de la *United Fruit Company*, una empresa creada en 1899 en el estado de Louisiana y que se caracterizó por edificar un emporio de la industria alimenticia de la mano de la política exterior estadounidense. En Colombia, se recuerda la masacre cometida el 5 de diciembre de 1928 en el municipio de Ciénaga, ejecutada por el Ejército para disolver una huelga de trabajadores bananeros. La orden provino del gerente local de la empresa, mostrando el poder y la capacidad de intervención que tenían. Otro ejemplo es el derrocamiento de Jacobo Arbenz en 1954 luego de aplicar una ley de reforma agraria que afectaba tierras usufructuadas por la UFCO.

37 El caso de Panamá revela no solamente las ambiciones estadounidenses, sino la complacencia de la élite colombiana. Mientras que duró la última guerra civil del siglo XIX en Colombia conocida como la “guerra de los mil días” (1899-1902), el gobierno conservador de José Joaquín Marronquín acudió en solicitud de auxilio a Estados Unidos para derrotar la insurrección liberal, consumada mediante un desembarco de marines en Panamá que acabaron firmando un armisticio en el buque US Wisconsin. A partir de entonces, con los intereses puestos en la adquisición de la concesión de la construcción del Canal inter-oceánico, Estados Unidos instigó la separación de la provincia del istmo de Panamá de la república de Colombia, consagrando una victoria para el presidente Theodore Roosevelt. Véase CALVO OSPINA, Hernando (2003). “La invención de Panamá” en *Le Monde Diplomatique* N.º 53, Noviembre, 2003.

beneficio de las empresas estadounidenses en cualquier lugar del hemisferio, empleando para ello, el poder militar. Roosevelt mostró un pensamiento influenciado por el emergente realismo político y que se nutrió de la visión geopolítica del contralmirante Alfred Mahan (1840-1914), quien proponía la proyección marítima de Estados Unidos y en dominio de su área circundante. Appleman Williams (1962)³⁸, analizando el pensamiento expansionista en boga por aquellos años, describió el giro de Mahan al respecto, quien primero consideraba que dicha actitud podría llevar a una centralización de la nación, nuevas guerras y una posible revolución, sin embargo, fue precisamente la apertura de mercados y la necesaria proximidad con sus “inmensos poderes de producción” lo que hizo cambiar su parecer, al punto de defender expresamente un rol expansionista de ultramar justificado en la retórica supremacista de “la carga del hombre blanco”, concordante con el “destino manifiesto”³⁹. Bajo esa visión, la expansión comercial e inversionista “obligaban” a Estados Unidos a desplegar su presencia militar fuera de sus fronteras, fortalecer su asistencia en éste campo contra posibles revoluciones, ayudar económicamente para generar un ambiente propicio al capital extranjero y las importaciones, lo que Harry Magdoff llamó “*opening the door and keeping it open require eternal vigilance and will power*” (1969: 21).

La visión de Roosevelt agregó a la Doctrina Monroe una imagen más definida de la función de policía internacional auto-asignada por Estados Unidos, como quedó consignado en el discurso al Congreso que dio en 1904:

38 Dice Appleman Williams respecto a los intelectuales influidos por el nuevo expansionismo estadounidense: One such figure was Captain Alfred Thayer Mahan, who began his career as a naval strategist with antiexpansionist ideas. He first held that expansion would in turn promote wars, repression, and ultimately revolution. But his reading in mercantilist thought of the seventeenth and eighteenth centuries, and the economic difficulties and political unrest in the United States after 1888, combined to change his mind. Becoming a vigorous expansionist, he championed a big navy on the grounds that the United States had to move outward “to seek the welfare of the country”. And though he often clothed his arguments in the rhetoric of Christianity and the White Man’s Burden, Mahan essentially derived his proposals from what he termed “the importance of distance markets and the relation to them of our own immense powers of production”. (Appleman Williams, 1962: 225)

39 La idea del “Destino manifiesto”, afirma que es inexorable la expansión de Estados Unidos desde las costas del Atlántico al Pacífico así como el ejercicio del liderazgo regional, con la peculiar misión de promover el orden político propio a través del mundo con la marca de “la democracia y el mundo libre”. Aunque ya en 1829 en una carta al Coronel Patricio Campbell, Simón Bolívar había plasmado la elocuente frase “Los Estados Unidos parecen destinados por la Providencia a plagar la América de miserias en nombre de la libertad”, fue recién en 1845 cuando apareció una referencia explícita documental sobre ésta idea en un artículo publicado en la *Democratic Review* con el título “Anexión” por John O’Sullivan que decía: el cumplimiento de nuestro destino manifiesto es extendernos por todo el continente que nos ha sido asignado por la providencia, para el desarrollo del gran experimento de libertad y autogobierno. Es un derecho como el que tiene un árbol de obtener el aire y la tierra necesarios para el desarrollo pleno de sus capacidades y el crecimiento que tiene como destino.

Si una nación muestra que sabe cómo actuar con razonable eficiencia y decencia en asuntos sociales y políticos, y si mantiene el orden y paga sus obligaciones, no debe temer ninguna interferencia de los Estados Unidos. Una actuación incorrecta crónica, que tenga como resultado una pérdida general de los lazos de una sociedad civilizada, ya sea en América, como en cualquier lugar, requerirá en última instancia la intervención de alguna nación civilizada, y en el Hemisferio Occidental, la adherencia de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzar a Estados Unidos, no obstante ser renuente a ello, en casos flagrantes de tales fechorías o de impotencia, a ejercer un poder policial internacional.” (Roosevelt, 1904)

Este conjunto de justificaciones estructuraron una política exterior estadounidense agresiva, tanto para mantener al margen el colonialismo europeo como para dominar directamente sobre su área de influencia. Precisamente por su intervencionismo en Centro América y el Caribe, a la política exterior de “Teddy” Roosevelt se le llamó la Política del Gran Garrote (*Big stick*)⁴⁰ o Diplomacia de las Cañoneras (*Gunboat diplomacy*). Zinn destaca algunos aspectos de esa conducta recordando que Estados Unidos “Había maquinado una revolución contra Colombia y había creado el estado "independiente" de Panamá para construir y controlar el Canal”, y muestra la permanencia de ésta visión en los gobiernos posteriores:

En 1926 mandó cinco mil marines a Nicaragua para parar una revolución y mantener tropas allí durante siete años. En 1916, intervino en la República Dominicana, por cuarta vez, y estacionó tropas allí durante ocho años. En 1915, intervino por segunda vez en Haití, donde mantuvo a sus tropas durante diecinueve años. (Zinn, 2005: 307)

Por otra parte, la penetración estadounidense en éste período no fue exclusivamente en el plano militar, de hecho, es preciso considerar sus intereses en función de la expansión capitalista y las fronteras de acumulación. Con posterioridad al pago de la indemnización por la separación de Panamá, el gobierno colombiano presidido por el conservador Pedro Nel Ospina contrató una misión especial para modernizar la banca, el sistema de créditos y crear un Banco Central, en consonancia con el flujo de dinero ascendente y la emergencia del café como producto impulsor de las transformaciones económicas del país (Nieto Arteta, 1958). Dicha tarea estuvo a cargo del profesor estadounidense Edwin Walter Kemmerer, cuyo apellido bautizó la misión que dio origen al Banco de la República e introdujo las modernas prácticas de gestión estatal capitalista. La implementación de un sistema bancario y el control de las emisiones permitió a la economía colombiana dar un salto cualitativo en su comercio exterior, aunque el casi inmediato periodo de crisis desaceleraría el sendero industrializador.

40 El fundamento de ésta asociación está en la frase pronunciada por Roosevelt parafraseando el proverbio africano: *speak softly and carry a big stick, and you will go far* (habla bajo y lleva un gran garrote, y llegarás lejos).

Pasada la crisis de los años 30's, Estados Unidos emprendió una ofensiva por mantener América Latina y el Caribe como área de influencia para proyectarse económicamente y apaciguó su actitud hostil, aunque no la abandonó. Franklin D. Roosevelt implementó la “Política del Buen Vecino” con el propósito de establecer asociaciones cooperativas con los Estados del hemisferio y aprovechó la coyuntura europea con la segunda Guerra Mundial para ganar posiciones. Es en ese período donde consolida su presencia en Colombia y otras naciones de la región. A pesar de la pretendida “buena vecindad”, Roosevelt emprendió en 1933 una invasión en Nicaragua para aplacar la resistencia del Ejército Defensor de la Soberanía Nacional que dirigía Augusto César Sandino, tras la cual dejó instalado como gobernante a Anastasio Somoza García⁴¹ quien ejerció como dictador afincando una alianza que duraría más de cinco décadas.

B) El Sistema Interamericano de Seguridad Hemisférica

De la doctrina de la agresión extracontinental a la amenaza interior

El panamericanismo fue la estrategia más constante y efectiva para Estados Unidos en su búsqueda por entablar vínculos con los Estados latinoamericanos y caribeños, contrarrestar la influencia de las potencias capitalistas europeas en la región y así consolidar un orden internacional a su favor que permitiera la realización de sus objetivos geopolíticos regionales. Entre 1889 y 1954, la potencia norteamericana impulsó la realización de diez Conferencias Panamericanas de las que devinieron los conceptos de “solidaridad continental”, “seguridad colectiva” y sirvieron para cimentar las instituciones que edificarían un Sistema Interamericano que incluyó una arista dedicada a la Seguridad Hemisférica. La expresión más acabada y duradera de ese proyecto fue la Organización de Estados Americanos (OEA), nacida durante de la Novena Conferencia Panamericana realizada los primeros días de abril de 1948 en Bogotá⁴².

41 Es conocida la referencia de Somoza ante Roosevelt por la frase: *Somoza may be a son of a bitch, but he's our son of a bitch.*

42 Escasos días después del encuentro fue asesinado en la misma ciudad el líder popular y candidato presidencial del Partido Liberal Jorge Eliécer Gaitán, desatando el acontecimiento conocido como “El Bogotazo”, una incontenible movilización caracterizada por la furia ante el magnicidio de quien contenía sus aspiraciones para terminar con el periodo de “hegemonía conservadora”. Éste episodio tuvo un efecto bisagra en la historia social colombiana, abriendo una época de aguda confrontación bipartidista (liberal-conservadora). Véase: ALAPE, Arturo. *El Bogotazo*. Bogotá: Oveja Negra.

Durante la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos empezó a proyectar su presencia militar permanente en todo el continente americano, hasta entonces, aún influenciada por Europa. Tal había sido esa influencia, que el proceso de profesionalización de algunos Ejércitos en la primera década del S. XX fue adelantada por misiones militares del continente europeo. Por ejemplo, la formación del Ejército de Chile fue implementada por una misión prusiana, como lo documentan Adolfo Atehortúa y Humberto Vélez:

Chile había adoptado la escuela alemana para la profesionalización de su Ejército en 1886, con la misión que el coronel Emilio Korner dirigió hasta 1910. La Escuela Chilena de Guerra se convirtió, prácticamente, en una *Kriegsakademie* con un programa de estudios de tres años y más de treinta oficiales germanos sirviendo de instructores a centenares de oficiales. (Atehortúa Cruz y Vélez Ramírez, 1994: 60-61)

La misma doctrina prusiana será llevada posteriormente a Colombia durante el gobierno del General Rafael Reyes, quien, tras la Guerra de los Mil Días y la consecuente separación de Panamá en 1903, decidió emprender un proceso de unificación nacional, modernización del Estado y profesionalización de las Fuerzas Armadas. Fue así que tras la creación de la Escuela Militar de Cadetes y la Escuela Naval Nacional en 1907, Reyes puso al frente de ambas escuelas una Misión Chilena⁴³ contratada por las gestiones de Rafael Uribe Uribe (por entonces representante diplomático en Brasil, Argentina y Chile).

Es a partir de entonces que se instituyen las Misiones que darán forma a las Fuerzas Armadas de manera continua, alcanzando cuatro con Chile (entre 1907 y 1915), una con Francia (1919-1921), una con Suiza (1924-1933) y una con Alemania (1929-1934) (Atehortúa y Vélez, 1994: 72)⁴⁴. Es importante destacar que, desde la primera Misión estadounidense de 1891 durante los albores de la república de Colombia, no se consumará un acercamiento fuerte en materia militar con Estados Unidos hasta después de 1934 con el gobierno de Eduardo Santos (1938-1942). Su antecesor, Alfonso López Pumarejo (1934-

43 Si bien hubo intentos anteriores de profesionalizar el Ejército “Las escuelas militares conformadas en 1848, 1861, 1883, 1891, 1896, tuvieron todas una vida corta, debido a un conjunto de factores: la inestabilidad permanente de la vida política generada por las constantes guerras civiles locales y nacionales que afectaron al país; la competencia que ejercían sobre el ejército central las heterogéneas milicias privadas de poderosos hacendados regionales; la debilidad del gobierno central en un país pobremente integrado” (Pizarro Leongómez, 1987: 30). El argumento de Pizarro sintetiza los obstáculos que experimentó el proceso de formación nacional, incluso cuando se había fundado como república en 1886.

44 El vínculo con Alemania se fortaleció a través de la aviación, tanto en la Fuerza Aérea como en la cooperación aeronáutica nacional con la creación de la Sociedad Colombo Alemana de Transportes Aéreos (SCADTA), fundada en 1919. No obstante, el posterior alineamiento de Colombia con Estados Unidos llevó a que en 1941, durante la Segunda Guerra Mundial, éste último exigiera la nacionalización por ser una sociedad administrada junto al gobierno del partido Nazi; en aquel entonces pasó a llamarse Servicio Aéreo Colombiano (SACO) y posteriormente Aerovías Nacionales de Colombia (AVIANCA).

1938), se caracterizó por una postura de “gratitud británica” que influyó especialmente la escuela naval, preservando los vínculos con el viejo imperialismo europeo con quien se asociaba comercialmente mientras abría paso al fortalecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos. Unos años antes, durante la presidencia del conservador Marco Fidel Suárez (1918-1921)⁴⁵ se acogió la doctrina del *Respice Polum* (mirar al norte), con la cual se pretendía estimular la asociación colombo-estadounidense, no obstante, con el ascenso del partido liberal a la presidencia en 1930 se vivió un enfriamiento de esa política, aunque nunca se abandonó (Bushnell, 1984). Como afirman Atehortúa y Vélez “Tan sólo dos días después de su posesión, Santos presentó a la embajada norteamericana su interés de una misión naval para Colombia cuyo contrato se firmó por cuatro años, el 23 de noviembre de 1938, desplazando a los técnicos británicos que la antecedieron” (Atehortúa y Vélez, 1994: 145). En seguida, Santos asumió una relación estrecha con Estados Unidos que se profundizó en el marco de la Segunda Guerra Mundial acompañando todas las iniciativas que promovieron el concepto de Seguridad Colectiva, desde la custodia común del Canal de Panamá hasta la creación de la Junta Interamericana de Defensa en 1942⁴⁶.

Los acercamientos de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos a los gobiernos latinoamericanos coinciden con la emergente política de “buena vecindad” promovida por Frankling D. Roosevelt (1933-1945) y la reinstalación del concepto de panamericanismo como “unidad espiritual de los pueblos de América”, lineamiento consagrado en la Octava Conferencia Panamericana realizada en Lima en 1938 (Morgenfeld, 2011: 421)⁴⁷. De ahí que autores como Cavalla Rojas (1980), Saxe-Fernández (1975) y Veneroni (1971) coinciden en

45 Siendo Ministro de Relaciones Exteriores y luego Presidente, Marco Fidel Suárez “propició la idea de que la hegemonía estadounidense en el continente era inevitable y que la alineación irrestricta de Colombia con el “polo norte” era necesaria para garantizar la satisfacción de los intereses nacionales, y en particular el desarrollo económico del país” (Drekonja en Tickner, 2007: 96)

46 Los años del gobierno de Eduardo Santos aproximaron de forma tal los vínculos con Estados Unidos que “En su mensaje al Congreso el 20 de julio de 1939, el presidente elogió las excelentes relaciones diplomáticas y militares entre los dos países, estrechadas con motivo de la segunda guerra mundial. Desde entonces, en los avances técnicos y doctrinarios del Ejército empezó a hacerse más evidente y definitivo el encuadre del Estado y de la sociedad colombiana dentro del marco de dominación internacional del Pentágono y de la Casa Blanca.” (Atehortúa y Vélez, 1994: 146)

47 Dos décadas antes, durante la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos había iniciado un acelerado proceso de penetración económica en Colombia. Darío Mesa da cuenta de ello en la siguiente afirmación: El comercio exterior de Colombia se contrajo notablemente durante la guerra, y ya en 1916 se encontraba casi enteramente dirigido hacia los Estados Unidos. En 1915 controlaba este país el setenta por ciento de la exportación colombiana (novillos, cueros, piedras preciosas, caucho, balatá, dividivi, madera, café, banano, tabaco, algodón, azúcar, panela, sombreros Panamá, platino, oro en barras, oro en polvo, oro en monedas, oro y plata en barras, plata en monedas y otros) y en 1916 el ochenta y cinco por ciento. España, en ese tiempo, fue el segundo comprador. Estados Unidos no sólo expulsó a Alemania de nuestro mercado, sino que también restringió al mínimo a Inglaterra. (Mesa, 1972: 18)

marcar ese año como un punto de partida en el esplendor del proyecto interamericano. Hasta entonces, el área de influencia estadounidense se concentró en Centro América y el Caribe, con una fluctuante pero progresiva relación con Colombia tras la intervención en la separación de Panamá. Durante la confrontación mundial, Estados Unidos aprovechó para acercar algunas naciones suramericanas y aislar a los países del Eje, trazando acuerdos de cooperación militar y económica; en el caso de Colombia, estos sucedieron en el año 1943 con un canje de notas que habilitaba el intercambio, explotación y producción de materiales estratégicos: El Gobierno de Colombia pondrá a disposición del Gobierno de los Estados Unidos de América, o de las respectivas entidades oficiales de ese Gobierno, todos los materiales básicos o estratégicos necesarios para la defensa del hemisferio fundamentados en propiedad pública (MinRex, 1943: 1)⁴⁸.

En el marco continental, la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de La Habana (1940) que sentó la “Declaración sobre Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas” y la consecuente creación de la Junta Interamericana de Defensa por el Consejo Directivo de la Unión Panamericana dos años más tarde (1942), estableció en el mecanismo de integración de las FFAA del continente para actuar de manera coordinada ante la amenaza exterior que representaba fundamentalmente el comunismo internacional. Con esto, quedaba cimentada la estructura de defensa de sus intereses en su vecindario de cara a la culminación del conflicto mundial.

De acuerdo con Horacio Veneroni “En 1945 con el “Acta de Chapultepec” y en 1947 con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el principio de la “solidaridad continental” y el sistema de “seguridad colectiva” del hemisferio se convirtieron en compromisos internacionales” (1971: 58). La instalación del concepto de que cualquier atentado a uno de los Estados firmantes del TIAR significaba un ataque contra el territorio, la soberanía y la independencia política de todos, así como la necesaria respuesta inmediata y

48 El tratado, que permanece vigente, también explicita respecto a la construcción de instalaciones militares extranjeras en el país lo siguiente: El Gobierno de los Estados Unidos de América o sus agentes pueden construir según convenio previo o asentimiento del Gobierno de Colombia todas las obras necesarias para el desarrollo de producción y transporte de los artículos mencionados en este convenio. El Gobierno de Colombia pondrá a disposición del Gobierno de los Estados Unidos o de sus agentes el territorio y los materiales de su propiedad que sean necesarios para la construcción de tales obras, que continuarán bajo la dirección exclusiva del Gobierno de los Estados Unidos.” (MinRex, 1943: 3) MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1943). *Canje de notas sobre Consecución de Materiales Estratégicos del 29 de marzo de 1943*. Bogotá. Disponible en: <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/VerTratados.aspx?IDT=cd8acc0-0e0b-4bfa-aa42-b0dca24c4658>

colectiva, supuso un logro que confirmó la creciente hegemonía estadounidense en el hemisferio. En la misma sintonía Antonio Cavalla afirma que:

Estos conceptos dieron basamento ideológico a la construcción del Sistema Interamericano de Defensa, compuesto de hecho, tanto por organismos militares supranacionales (Junta Interamericana de Defensa, Colegio Interamericano de Defensa, Conferencias de comandantes en jefes de ramas, etc.), como por relaciones de dependencia logística y tecnológica (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Programas de Asistencia Militar, PAM, maniobras conjuntas, aplicación de las leyes de ventas militares norteamericanas, etc.) y por un complejo sistema de adoctrinamiento y adiestramiento técnico (cursos para “nativos” en academias y escuelas militares en territorio norteamericano, Escuela de las Américas para ejércitos de tierra y sus equivalentes en las otras ramas, en la zona del Canal de Panamá, grupos móviles de adiestramiento, etc.), que, como señala Ampuero (1977: 15)⁴⁹, entre 1950 y 1972, “adiestró” a 61.032 militares latinoamericanos” (Cavalla Rojas, 1980: 73)

También es necesario precisar algunas transformaciones internas ocurridas concomitantemente en los Estados Unidos, por ejemplo, la activación de la Doctrina Truman en 1947 que procuraba asistir económica, política y militarmente a las “naciones democráticas” que estuvieran amenazadas interna o externamente por “fuerzas autoritarias”⁵⁰. Este planteamiento fue fortalecido por la “estrategia de contención” sugerida por George Kennan, cuya justificación teórica estaba orientada por la visión la geopolítica de Nicholas Spykman (1942)⁵¹ y fue diseñada con el propósito de impedir la expansión de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) mediante un cordón militar (*Rimland*) que la

49 AMPUERO, Raúl (1977). *Informe Introductorio: La contrarrevolución militar en América Latina*. México: Documento mimeografiado – Casa Chile. Pág. 15

50 El puntapié inicial de esta política fue la crisis interna en Grecia y las revueltas lideradas por el Partido Comunista Griego (KKE), que motivaron el pedido de auxilio del gobierno acusando una fragilidad derivada de los destrozos cometidos por el nazismo durante la II Guerra Mundial. En un discurso ante el Congreso de Estados Unidos, el 12 de marzo de 1947 Harry Truman instó a implementar un programa de “asistencia” destinado a Grecia y Turquía que sería el precedente de la Ley de Seguridad Mutua y los futuros Programas de Asistencia Militar (PAM). Es importante resaltar que “Con la ayuda militar de Estados Unidos, en 1949 ya habían derrotado la rebelión. Estados Unidos continuó dando ayuda económica y militar al gobierno griego. Llegó a Grecia un flujo de inversiones de capital de la Esso, Dow Chemical, Chrysler y otras corporaciones norteamericanas. Pero el analfabetismo, la pobreza y el hambre seguían siendo comunes allí, y Estados Unidos había logrado que se mantuviera en el poder una brutal dictadura militar.” (Zinn, 2005: 321)

51 Spykman diseñó la teoría del *Rimland* o del Perímetro de Seguridad de los Estados Unidos sobre la cual se basó la estrategia de “Contención” durante la Guerra Fría. Uno de los aspectos relevantes de la visión de Spykman sobre América Latina que se toman en consideración, es su definición como Zona de Contención de rivales extracontinentales que debe retenerse a través de un mercado panamericano y acuerdos de defensa. Por tanto, una disputa a la hegemonía construida por Estados Unidos (EEUU) en ese espacio geopolítico, implica una estrategia de articulación económica y militar. La teoría de Spykman es a la vez tributaria de la concepción geopolítica del poder terrestre que Halford Mackinder (1904) condensó en su célebre *paper: The geographical pivot of history*; Mackinder consideraba el punto de conexión de la gran región euroasiática como el *hearthland*, un área de dominio estratégico que podría proporcionar el control de la región más poblada del planeta y consecuentemente, codiciada por la pretensión de alcanzar un incuestionable poder mundial.

alejara de Europa, África y América⁵². Enseguida, Truman firmó la *National Security Act*, documento que estructuraba una excéntrica burocracia para el diseño y ejecución de la política exterior y militar estadounidense, y es uno de los instrumentos legales más importantes de la Guerra Fría. En éste período se realizó una reorganización que incluyó la concentración de los asuntos militares en el Departamento de Defensa, así como la creación del *National Security Council* (Consejo de Seguridad Nacional), una agencia estatal de asesoramiento directo de la presidencia en materias militares, seguridad nacional y política exterior, y la *Central Intelligence Agency* (CIA). Además, aunque un poco antes, en ese mismo marco se fundó el *National War College* de Estados Unidos (1945), una institución cuyo propósito era formar tomadores de decisión en materia nacional, política exterior y seguridad, y fue destinado a integrantes de las Fuerzas Armadas, el Departamento de Estado y civiles en general. Desde ahí se pensaba promover la política de pos-guerra y planear la gran estrategia.

La Doctrina Truman contuvo un especial enfoque de la asistencia económica y militar, con el fin de instrumentalizar la contención del avance soviético en los países subdesarrollados. Mientras que en el Punto IV de dicha doctrina se “esperaba que la inversión pública en asistencia contribuyera a crear las condiciones para propiciar la inversión privada de Estados Unidos en el extranjero”, la necesaria asistencia técnica para el desarrollo debía estar “respaldada por una asistencia militar que garantizara el “rumbo” que debía tomar el desarrollo: orientarse al libre mercado y consolidar la democracia liberal.” (Romano, 2015: 41). Romano añade que:

El plan de asistencia para los países subdesarrollados, muy diferente al Plan Marshall, fue el Punto IV. El punto IV se llamó así porque era el cuarto de cuatro nuevas proposiciones para alcanzar la “paz y la libertad” en el discurso inaugural del presidente Truman del 21 de enero de 1949. Agrupaba las siguientes metas: proporcionar a los “países menos desarrollados” tecnología y administración, detener el comunismo en el tercer mundo, salvaguardar las inversiones extranjeras de Estados Unidos y aumentar la producción de materiales estratégicos

52 En Suramérica, esa síntesis teórica fue impulsada mediante la visión geopolítica del Coronel Golbery do Couto e Silva (1967). *Geopolítica do Brasil*. Río de Janeiro: Livraria José Olympio Editora. Como lo muestran Tapia Valdés (1980) y Cavalla Rojas (1980), la influencia de Couto e Silva en la Escola Superior de Guerra (ESG) de Brasil escaló hasta convertirse en una referencia regional que contribuyó al proceso de unificación ideológica de las Fuerzas Armadas en el período de la Doctrina de la Seguridad Nacional, precisamente imponiendo el concepto de “fronteras ideológicas” para caracterizar al enemigo.

(Pollard, 1990: 198) (...) Truman declaraba que “*el Punto IV es una forma de evitar que las zonas subdesarrolladas se vuelvan al comunismo*” (Romano, 2015: 110-111)

Dichas transformaciones, acompañadas de una economía de guerra que impulsó la recuperación económica estadounidense luego de la extraordinaria crisis del 30, redundaron en una mayor influencia de las cúpulas militares en la toma de decisiones (Mills, 1960; Melman, 1972: 18) a la vez que definieron la orientación de la política estatal que influiría en las siguientes décadas del período conocido como la Guerra Fría, abriendo paso a una vertiginosa competencia global en la cual Estados Unidos incrementó esfuerzos para mantener América Latina y el Caribe como área de influencia al margen de la URSS.

En consecuencia, la fundación de la Organización de Estados Americanos (OEA) durante la Novena Cumbre Panamericana de 1948 en Bogotá, concreta una doble aspiración estadounidense: por una parte alinea a la mayoría de Estados del continente con su estrategia de contención, lo que tendrá efectos en materia de adiestramiento y asistencia militar, y por otra, articula los vínculos económicos para la expansión del capitalismo monopólico (Baran y Sweezy, 1969). Al respecto Harry Magdoff afirmaba:

The legal framework for the open door with respect to capital investment has been incorporate during the post-war era in multilateral agreements, such as the one signed by 20 American nations at Bogota in 1948, and in modernized bilateral Treaties of Friendship, Commerce, and Navigation (Magdoff, 1969: 127)

Otra iniciativa que demuestra la preocupación estadounidense por la implementación de la estrategia de contención en el plano militar, es la creación en 1946 de la Escuela de las Américas en la zona del Canal de Panamá. Esto significó la intensificación del proyecto de formación de oficiales de las Fuerzas Armadas bajo el criterio compartido con la potencia norteamericana, no solo en los aspectos tácticos y el adiestramiento en el uso de armamento actualizado, sino en aspectos ideológicos que solidificaron una admiración por el proyecto interamericano a la vez de un profundo anticomunismo⁵³.

53 Posteriormente, mientras se desarrollaba la guerra de Corea (1950-1953), se abrió en *Fort Bragg* el Centro de Guerra Especial (*Special Warfare Center*) dedicado al entrenamiento en operaciones de guerra psicológica y revisión de la doctrina militar, adecuándola a las nuevas técnicas sistematizadas a partir de la experiencia en los conflictos asimétricos en Indochina.

Para afianzar los instrumentos de implementación de la Doctrina Truman, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Seguridad Mutua de 1951 (U.S. Law N.º 165)⁵⁴. La ley dispuso que, desde entonces, los países de América Latina eran “elegibles” para el suministro de asistencia militar, acorde a los fines de defender el Hemisferio Occidental que demandaba el TIAR (1947). Gracias a ello, en 1952 el gobierno estadounidense puso en marcha lo que se conoce como Programa de Asistencia Militar (PAM), “que se fundaba en acuerdos, convenios, tratados o pactos bilaterales mediante los cuales se les suministraría a los países latinoamericanos firmante, artículos y servicios de defensa que ellos recibirían con el compromiso estipulado de participar en aquellas “misiones importantes para la defensa del Hemisferio Occidental” y de “facilitar la producción y transferencia... de ... materiales estratégicos requeridos por los Estados Unidos” y a cooperar con dicho país limitando sus relaciones comerciales con las naciones del mundo socialista” (Veneroni, 1971: 59)

El 17 de abril de ese mismo año, Estados Unidos firmó con Colombia el “Acuerdo de Asistencia Militar” entre ambos países (MinRex, 1952) para ejecutar los PAM y cimentar el sistema de adiestramiento que proyectaba en consonancia con su estrategia de contención, más intensa tras la Revolución China en 1949. Entre 1952 y 1955, Ecuador, Cuba, Perú, Chile, Brasil, República Dominicana, Uruguay, Nicaragua, Honduras, Haití y Guatemala celebraron iguales convenios que entre otras, generaban ingresos para Estados Unidos por la producción de armamentos que apalancaron la expansión del complejo militar industrial. Es en ese sentido que Baran y Sweezy decían “que el abastecimiento del ejército es considerado universalmente como un buen negocio: todas las empresas, grandes y pequeñas, tratan de conseguir una participación tan grande como sea posible. Los intereses privados de la oligarquía, lejos de oponerse a los gastos militares, estimulan su continua expansión” (1969:167).

Uno de los episodios trascendentales de la historia de las relaciones militares colombo-estadounidenses refiere a la participación del Batallón Colombia en la llamada Guerra de Corea (1950-1953). Atehortúa y Vélez consideran que “Corea constituyó para el Ejército una experiencia técnicamente modernizante, aunque inadecuada para dinamizar el

54 Esta ley junto con el TIAR son la base de la institucionalización de la estandarización militar a la vez que habilitan la acción de las Fuerzas Armadas para contener al enemigo interno. Es lo que desarrolla Jorge Tapia Valdés cuando habla del “training” en las escuelas estadounidenses y las “variables doctrinarias del nuevo tipo de entrenamiento” que condujeron a socializar las bases la Doctrina de la Seguridad Nacional en el continente (Tapia Valdés, 1980: 88-99).

tránsito a las modalidades de desarrollo del conflicto de violencia bajo las formas de guerra de guerrillas” (Atehortúa y Vélez, 1994: 193). El General Álvaro Valencia Tovar también coincide en que “La lección de Corea, dura y violenta como fue, nos enseñó a combatir, cambiando en breve tiempo todo un esquema de comportamiento militar para hacerlo más profesional y eficiente” (citado en Atehortúa y Vélez, 1994: 195). La integración de Colombia al Sistema Interamericano y el acogimiento de sus concepciones de seguridad cooperativa llevaron a una conducta de las Fuerzas Armadas de apoyo incondicional de las iniciativas estadounidenses, a tal punto, que solo Colombia envió tropas a dicho conflicto; esto expresa la solidez lograda por la política bilateral de las décadas anteriores. En consecuencia a la experiencia en Corea, y ante la realidad colombiana de surgimiento de organizaciones de autodefensa armada campesina de filiación liberal y comunista, el Ejército de Colombia inició un proceso de cambio, que “de Fuerza Armada de Defensa Nacional – con una corta experiencia en conflictos internacionales – trató de transformarse en Ejército de Contrainsurgencia” (Atehortúa y Vélez, 1994: 188).

En dichos cambios tuvo una influencia insoslayable la experiencia del Gral. Alberto Ruíz Novoa, quien comandó el Batallón Colombia en Corea y tras su ascenso pasó a ser Comandante del Ejército. Tanto en la instrucción como en el diseño de la doctrina, Ruíz Novoa relució como un convencido de la concepción del mundo anti-comunista, sintonizado con las orientaciones estadounidenses⁵⁵.

El intervencionismo estadounidense estimuló – al menos desde la década de 1940 – el rol político de los militares, por ello no tuvo reparos en reconocer gobiernos dictatoriales surgidos de golpes de Estado organizados por las cúpulas castrenses, justificados en una misión profética de llevar la democracia y el mundo libre a los lugares del mundo que muestren conductas incivilizadas. Al respecto, Silvina Romano afirma que Estados Unidos buscó “aumentar el papel político de las FFAA a fin de asegurar el control de la subversión o la agitación social de cada país y garantizar la estabilidad política interna” (Romano, 2015: 269). Además de su aceptación, varios gobiernos militares contaron con el soporte de la potencia norteamericana como el caso del Coronel Castillo Armas en Guatemala (quien

55 En su trabajo *Militares: documentos confidenciales*, Adolfo Atehortúa (2014) resalta la trascendencia de la participación de Colombia en la Guerra de Corea y aporta un archivo histórico que contiene una carta del entonces Coronel Ruíz Novoa al Gral. Rojas Pinilla, en la cual describe la dramática situación en el campo de batalla, a la vez que revela su convicción de lucha a pesar de poner en consideración del presidente la decisión política de continuar en la contienda en vista de la probable derrota.

derrocó al gobierno de Jacobo Árbenz en 1954 con la articulación de la CIA y la *United Fruit Company*⁵⁶), Anastasio Somoza en Nicaragua⁵⁷, Rafael Trujillo en República Dominicana, François Duvalier en Haití y Fulgencio Batista en Cuba.

Las décadas de 1940 y 1950 en Colombia estuvieron marcadas por el alineamiento internacional hacia Estados Unidos, el retorno del Partido Conservador al Gobierno y una feroz confrontación entre el partido de gobierno y el Liberal, especialmente tras el magnicidio del candidato presidencial del último, Jorge Eliécer Gaitán⁵⁸. En medio de la agudización de la violencia, el General de Ejército Gustavo Rojas Pinilla dio un golpe de Estado y asumió el gobierno entre 1953 y 1957, cuando una Junta Militar de transición da paso al Frente Nacional, un acuerdo de alternancia del gobierno entre el Partido Liberal y el Conservador que inició en 1958 hasta 1974. Durante el primer gobierno de éste período, Alberto Lleras Camargo (1958-1962) solicitó en 1959 a Estados Unidos una misión de asesoramiento en materia de seguridad que concluyó con el *Report of the Colombian Survey Team*, una serie de tres documentos que contenían una caracterización de las zonas rurales y alertaban sobre las condiciones potenciales para el desarrollo del “comunismo” y sugerían profundizar su concepción contrainsurgente. La Revolución Cubana ya aparecía como un espectro amenazante en la estrategia estadounidense para la región, y sus aliados acogían con igual ahínco las preocupaciones.

56 El caso de Guatemala es revelador de la temprana concepción contrainsurgente de los Estados Unidos, que incluso antecede las prácticas francesas en Argel. Como lo documenta extensamente Silvina Romano (2015), el Golpe de Estado al gobierno democrático del Cnel. Jacobo Árbenz (1951-1954) fue “el primer golpe exitoso de la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA) en América Latina” y que conjugó las acciones de “el gobierno y el sector privado estadounidense en alianza con sectores dominantes y grupos locales” que se oponían especialmente a la reforma agraria.

57 “Es importante mencionar que antes del PBSUCCESS, se llevó a cabo un intento de golpe de Estado fallido en 1952, la “Operación Fortune”. Este operativo, originalmente impulsado por Anastasio Somoza, dictador de Nicaragua, no contó con el apoyo “suficiente” por parte del gobierno estadounidense. Esto se debe a que hasta el momento, Truman había decidido utilizar la CIA como medio para recolectar información, pero con la llegada de Eisenhower, la CIA asumió su [histórico] rol de instrumento para la intervención política (Schlesinger y Kinzer, 1987:111).” (Romano, 2015: 213)

58 El período comprendido entre 1948 y 1953 es documentado como “La Violencia” por el nivel de confrontación entre partidos, el abrumador número de personas asesinadas y la saña con que se cometieron los crímenes. De acuerdo a los informes presentados por la Comisión de la Verdad durante el gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla, se calculan aproximadamente 200.000 víctimas fatales (Guzmán, Fals y Umaña, 1980: 287-293)

C) La Alianza para el Progreso y la Doctrina de la Seguridad Nacional

*El militarismo presidencial convirtió
los sueños de igualdad en pesadillas bélicas*
Irving Louis Horowitz (1977)

La década de 1960 estuvo marcada por el replanteamiento de los vínculos de Estados Unidos con América Latina a propósito del efecto causado por la Revolución Cubana. Éste acontecimiento estremeció las bases del pensamiento conservador y alteró la visión de la amenaza comunista, temiendo la propagación de insurrecciones a lo largo del mundo “subdesarrollado” y en particular de Latinoamérica y el Caribe. Dicho cambio se manifestó en la propuesta de la Alianza Para el Progreso, presentada como un programa de acercamiento de Estados Unidos a la región mediante la asistencia económica para el desarrollo y permeado por una retórica integracionista y amistosa esgrimida por John F. Kennedy (1961-1963). A pesar de ello, la administración Kennedy promovió una sofisticada estrategia de intervención bajo la fórmula de la “asistencia extranjera” que, sin desdeñar el andamiaje forjado por la Doctrina Truman⁵⁹, reestructuró la burocracia del Departamento de Estado para operativizar la llamada asistencia para el desarrollo, entre otras, con la creación de la *Agency for International Development* (AID, actualmente denominada USAID).

Un aspecto que caracteriza la “asistencia para el desarrollo” es la simbiosis entre el gobierno y el sector privado estadounidense, que permite a la élite política viabilizar los intereses de las corporaciones económicas a través de la política exterior. El antecedente más importante de la asistencia económica en la historia de Estados Unidos es el *European Recovery Program*⁶⁰, más conocido como Plan Marshall (1948) y mediante el cual se impulsó la recuperación económica estadounidense que sufría una estrepitosa caída del consumo en la segunda pos-guerra, como lo hace notar Romano en la siguiente cita:

59 El célebre Punto IV de la Doctrina Truman configuró las bases de la ayuda técnica con miras a superar el “atraso” y el “subdesarrollo” en el “valiente nuevo mundo”, no obstante, lo que estableció fue un sólido mecanismo de transferencias y préstamos para adquisición de medios militares, como lo muestra Edward Mason al desarrollar su concepción de “la ayuda como instrumento de política exterior” (Mason, 1966: 17-41).

60 Luego de servir como embajador de Estados Unidos en Moscú, desde donde redactó el “X Article” en el cual plasmó la “estrategia de contención” de la supuesta expansión soviética que implementaría Truman (Véase: X (1947). “The Sources of Soviet Conduct”. *Foreign Affairs*, 65(4). New York: Council on Foreign Affairs. pp. 852–868), George Kennan pasó a formar parte del *Policy Planning Staff* del Departamento de Estado, desde donde trabajó en la formulación del Plan Marshall.

“El mito del capitalismo es que el libre mercado es el sistema económico más eficiente. Pero no lo es. Fue la guerra y no el ‘Nuevo Trato’, lo que ayudó a salir de la Gran Depresión. En tiempos de guerra, el gobierno puede impulsar la producción de materias primas, canalizar la investigación, subsidiar nuevos métodos de producción, sin tener que tomarse el tiempo de ver si son rentables, redistribuir la mano de obra, eliminar de la competencia a los ineficientes (...) La guerra, que desde una lógica superficial destruye tantos bienes, es generalmente buena para la economía...”. (Wills citado en Romano, 2012: 2018)

La elocuente afirmación de Wills ratifica los análisis de Baran y Sweezy citados antes en relación al desarrollo expansionista del capitalismo monopolístico mediante la producción industrial militar, que devendría en el complejo sobre el cual alertó Dwight Eisenhower (1953-1961) en su discurso al concluir su gobierno⁶¹. Se conjugó entonces la relevancia ascendente de América Latina y el Caribe con un nuevo ciclo de expansión económica ante la urgente limitación al avance del comunismo en la región.

Para Silvina Romano, “La administración Kennedy procuró marcar algunas rupturas con el gobierno anterior a nivel discursivo, aunque no se apartó sustancialmente en lo relativo a las estrategias implementadas”, además, incorporó de modo insistente el discurso de hacer prevalecer un “ideal democrático” e instaló la concepción que vincula “democracia y “desarrollo”⁶², “en tanto se sostenía que para que las masas pudieran apreciar la democracia había que “mejorar los niveles de vida”, ya que la pobreza era uno de los factores que contribuían a la penetración del comunismo” (Romano, 2011: 108-109).

La visión del desarrollo que sustentaba la Alianza Para el Progreso fue elaborada por Walter W. Rostow, cuya teoría partía de la idea de que existían sociedades tradicionales que lograban desarrollarse hacia un estadio superior como sociedades de consumo masivo

61 En su famoso discurso del 17 de enero de 1961, Eisenhower advierte sobre el poder de decisión que han ganado un grupo de jefes militares y empresarios industriales, pudiendo tener un protagonismo desproporcionado que conlleve “graves consecuencias”: Esta conjunción de un inmenso instituto militar y una gran industria bélica es nueva en la experiencia norteamericana. La influencia total – económica, política, espiritual incluso - se siente en cada ciudad, cada capitolio estatal, cada oficina de gobierno federal. Debemos reconocer la necesidad imperiosa de esta evolución. Sin embargo, no debemos dejar de comprender sus graves implicaciones. Nuestro trabajo, recursos y subsistencia, todos están comprometidos; también lo está la estructura misma de nuestra sociedad. En los consejos de gobierno debemos cuidarnos contra la adquisición de una influencia desproporcionada, buscada o no, por parte del complejo bélico-industrial. Existe y seguirá existiendo el potencial para el funesto ascenso del abuso del poder” (citado en Melman, 1972: 331)

62 Ya la administración Truman había acogido éste planteamiento como se revela en los documentos del Departamento de Estado: La pobreza, el analfabetismo y las enfermedades caracterizan a las regiones subdesarrolladas, y el comunismo soviético presiona para explotar esta turbulencia” (United States Department of State Bulletin, 1952: 407, 409).

(Rostow, 1961); dicho marco de interpretación se conoció como teoría de la modernización⁶³ y guió la concepción de que la pobreza ocasiona la violencia. Es decir, que al igual que la interpretación dominante en la CEPAL, el subdesarrollo expresaba una fase atrasada del desarrollo capitalista y no una consecuencia del desarrollo mismo de las economías centrales, las cuales ejercen un rol dominante en el proceso global de acumulación (Frank, 1969; Dos Santos, 1969; Marini, 1973). Rostow se desempeñó como asesor cercano a Kennedy y ocupó la jefatura del *Policy Planning Staff* dentro del Departamento de Estado, la misma posición que detentó George Kennan.

Uno de los instrumentos para la ejecución de esta nueva política hemisférica fue la *Foreign Assistance Act* o Ley de Asistencia Extranjera de 1961⁶⁴, mediante la cual se establecían los parámetros para transferir fondos a las naciones periféricas (no comunistas)⁶⁵. El inicio del texto de la ley indica que sus objetivos son “promover la política exterior, la seguridad y el bienestar general de Estados Unidos por medio de la asistencia a los pueblos del mundo en sus esfuerzos hacia el desarrollo económico y la seguridad interna y externa, y para otros propósitos⁶⁶”. De acuerdo esta premisa, es válido afirmar que el hilo de continuidad de la política exterior estadounidense se remonta a la Doctrina Monroe, cuya misión moral y policiva quedó asentada y fue perfeccionándose en sus derivaciones como el Corolario Roosevelt y la actitud casi profética del “destino manifiesto”.

63 Rostow afirma que las sociedades transitan de forma ineluctable por distintas etapas de desarrollo de modo progresivo, lo que supone un proceso lineal y de alguna manera teleológico. No obstante, amén de que el prometido desarrollo no se ha dado varias décadas después de la formulación de dicha teoría, la Teoría de la Dependencia supo discutir a fondo los principios de tal unilinealidad “progresista”, incluso al interior de corrientes de la teoría marxista, despuntando una crítica refinada sobre el subdesarrollo como condición del desarrollo que le dan una categoría además cualitativa, y no solo acumulativa o evolucionista como proponían Rostow y el pensamiento dominante en la CEPAL (Marini, 1971; Dos Santos, 1972; Caputo y Pizarro, 1975).

64 “(...) la asistencia militar o la venta de armas y equipos bélicos deben ser siempre “en beneficio del fortalecimiento de la seguridad de los Estados Unidos”, según la apreciación que haga el presidente de ese país (Ley de asistencia al exterior, sección 503; Ley de ventas militares al exterior, sección 3, párrafo 1).” (Veneroni, 1971: 44)

65 Fue precisamente a través de la Ley de Asistencia Extranjera de 1961 que se creó la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID, por sus siglas en inglés).

66 “AN ACT To promote the foreign policy, security, and general welfare of the United States by assisting peoples of the world in their efforts toward economic development and internal and external security, and for other purposes.” (FFA, 1961: 1)

Es clave destacar que la estrategia de asistencia extranjera⁶⁷, tal como la concibió la Alianza Para el Progreso se basó en dos pilares de una misma estructura: a) la asistencia para el desarrollo y b) la asistencia en seguridad. Aunque se ha descrito con anterioridad el extenso trayecto que llevó a los PAM y la creación de la USAID para direccionar los programas de ayuda económica, a partir de éste período ambos se van a desplegar en un nivel sin precedentes.

Colombia siguió cabalmente el derrotero propuesto por Estados Unidos firmando un *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre suministro de equipo, materiales y servicios militares* (MinRex, 1961) que incorporaba al firmado en 1952 misiones de adiestramiento, y así mismo, se incorporó un año más tarde el *Convenio general de Ayuda Económica, Técnica y afin entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Estados Unidos de América* (MinRex, 1962)⁶⁸ que sustentaba la implementación de programas de “asistencia para el desarrollo” de la Alianza Para el Progreso. Éste último acuerdo, constituye un instrumento mediante el cual se ha efectuado la política de asistencia estadounidense, especialmente durante el Plan Colombia.

Según Jerónimo Muñoz, la Ayuda Externa (Asistencia Extranjera) en Colombia abarca tres campos a saber: 1) empréstitos (endeudamiento externo); 2) excedentes agrícolas; y 3) asistencia técnica (Muñoz, 1973: 64). De acuerdo a su mirada, ésta tiene origen en el problema de la superproducción, cuyo mecanismo de mitigación complementario es la guerra (visión coincidente con el análisis de Baran y Sweezy sobre el “imperialismo y militarismo”). En el caso del endeudamiento externo, el planteamiento de Muñoz empata con el análisis de Dos Santos cuando dice que “el propósito de estos créditos es el de financiar en gran parte las inversiones estadounidenses, el de otorgar subsidios a las importaciones del exterior que compiten con los productos nacionales (...)” (Dos Santos, 1972: 53), descubriendo un

67 Edward Mason afirmaba que “Referirse a la ayuda exterior como instrumento de la política exterior implica que los programas de ayuda exterior son trazados teniendo primordialmente en cuenta los intereses de los países que prestan esa ayuda.” (Mason, 1966: 11). Por lo tanto, la política colombiana ha conciliado durante los períodos presentados en la investigación con la orientación y los intereses estadounidenses, renunciando a un posicionamiento propio y original.

68 El convenio iniciaba aclarando el objetivo de “concertar una Alianza para el Progreso basada en la ayuda propia, el esfuerzo mutuo y el sacrificio común, destinada a ayudar a satisfacer las necesidades de mejores viviendas, trabajo, tierras, salud y escuelas de los pueblos de la América Latina” (MinRex, 1962). La generalidad del texto ha permitido su extensa duración y la adaptación a posteriores estrategias.

mecanismo de transferencia de valor que subordina a las economías periféricas sin apalancar una industrialización independiente⁶⁹.

La política de asistencia en seguridad quedaba formalmente bajo la órbita del Departamento de Defensa, no obstante, la AID ha ejecutado programas de formación a las fuerzas de Policía, especialmente en Colombia. Kennedy puso al frente de la política militar a Robert McNamara, un ex-directivo gerencial de *Ford* que revolucionó la estructura administrativa y el modelo de gestión de la Defensa en Estados Unidos. Como detalla Seymour Melman en su detallado estudio sobre el capitalismo del Pentágono, McNamara aglutinó la cartera de empresas, agencias estatales y universidades en torno al Departamento de Defensa, concentrando el poder de decisión y elevando en un ritmo vertiginoso y a un grado exorbitante el presupuesto del sector (Melman, 1972).

Según el mismo Melman “El éxito en la administración, se demuestra por lo general mediante el crecimiento del poder de decisión, medido por la magnitud de la inversión, el número de empleados, el volumen de ventas o la cantidad de bienes producidos”, hechos constatados con la duplicación del presupuesto militar, superando la mitad del presupuesto administrativo de los Estados Unidos, y la ocupación de más de 3,8 millones de personas en la industria bélica (Melman, 1972: 34-41). Éste sofisticado sistema condujo a que prácticamente el fuera el Pentágono quien controlara las principales industrias proveedoras:

“¿Quién controla la industria militar? ¿Qué porcentaje de la industria que trabaja para la Defensa es privado? Las 100 mayores empresas bélico-industriales son en su gran mayoría privadas. Pero debe hacerse una distinción entre control y tenencia. Los administradores de la industria empresarial no poseen los recursos de sus empresas, sólo los controlan. Las empresas bélico-industriales formalmente privadas trabajan en nombre de un cliente monopolista, sin competidor posible. Esta dependencia respecto al comprador refuerza el sistema de control administrativo directo.” (Melman, 1972: 111)

Harry Magdoff (1969) refuerza lo anterior al referirse a los efectos que produce la asistencia económica en el extranjero y los beneficios extraídos, tanto en lo inmediato como a largo plazo por las empresas estadounidenses. Es decir, que el proceso de expansión industrial por la venta de armas y de mercancías en el interior, cumplía el cometido de reactivar el proceso acumulación en los Estados Unidos⁷⁰. Por su parte, Horacio Veneroni

69 “La verdad es que los países subdesarrollados tienen que pagar por la “ayuda” que reciben la suma total, en un 100 por ciento” (Dos Santos, 1972: 54)

70 “While foreign aid covers an assortment of governmental activities and is used on a complex of economic, military, and political controls in the underdeveloped world, the business community derives direct benefits of

analizaba el conjunto de medidas tomadas en el período de los gobiernos de John Kennedy y Lyndon Johnson (1961-1968), que constituye el despliegue vigoroso de la Alianza Para el Progreso, como una gran estrategia económica y político-militar para “consolidar y acrecentar la dependencia global de los países latinoamericanos respecto de los Estados Unidos” (Veneroni, 1971: 82).

La contra-insurgencia moderna

La política de Kennedy trajo consigo una sistematización actualizada de las doctrinas de contrainsurgencia. En Colombia, éste tipo de doctrinas tienen una larga tradición vinculada a las misiones estadounidenses de la década de 1950, como ya se referenció. No obstante, la forma más elaborada inicia con la misión Yarborough en 1962, la misma se realizó a través de un acuerdo bilateral de cooperación militar⁷¹ con el cual EEUU buscó fortalecer su esquema de Seguridad Hemisférica, promoviendo los Programas de Asistencia Militar (PAM) y habilitación de las Fuerzas Armadas para intervenir en Seguridad Interior, en lo que Renan Vega (2015) llama la “contrainsurgencia moderna”⁷².

Desde hace al menos siete décadas, se ha escrito profusamente sobre las estrategias de guerra anti-comunista y los diversos mecanismos de penetración cultural con que Estados Unidos (EEUU) ha actuado en particular en la región latinoamericana y caribeña. Entre fines de los 60's y durante los 70's, proliferaron investigaciones que evidenciaron la instrumentalización de las ciencias sociales en la contrainsurgencia (Brightman y Klare, 1971; Hopen, 2015; Horowitz, 1967; Mattelart, 1979; NACLA, 1971)⁷³, lo que se suma a

an immediate as well as of a long-term nature from this activity.” (Magdoff, 1969: 129)

71 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1961). *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre suministro de equipo, materiales y servicios militares*. Bogotá: MinRex. Disponible en: <http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/US-03-04-1961.PDF>

72 “Entre 1961-1965 Colombia recibe 833 millones de dólares en ayuda y préstamos de Estados Unidos y de organismos multilaterales en el marco de la cooperación de la Alianza para el Progreso, una iniciativa contrainsurgente basada en proyectos sociales. El compromiso con la Alianza para el Progreso se desinfla a medida que escala la agresión contra Vietnam, como lo reconoce la USAID en 1969, cuando define los programas de la Alianza en Colombia como un rotundo fracaso.” (Vega, 2015: 394)

73 A continuación se muestra un inventario de los proyectos patrocinados por Estados Unidos en el campo de las ciencias sociales en América Latina y que continuaron aún después del descubrimiento de “Camelot”:

1. Proyecto Rol: «Estudia el cambio de roles de los sistemas militares nacionales...».
2. Proyecto Resettle: «Investiga los problemas de la colonización agraria en cooperación con el gobierno peruano...».
3. Proyecto Simpático: «Esfuerzo realizado en Colombia para analizar los programas militares de acción cívica y sus efectos en las actitudes de la gente...»

estudios específicos sobre las técnicas y conceptos que formaron a una generación de militares en el continente, hasta sistematizar la Doctrina de la Seguridad Nacional (Comblin, 1989; Tapia Valdés, 1980; Robin, 2006).

Es en éste momento cuando se desarrolla con mayor intensidad la doctrina contrainsurgente. John Saxe-Fernández recupera una definición presentada por el Departamento de Información y Educación de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos que dice: la “contrainsurgencia” es una combinación de acciones militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas y civiles tomadas por un gobierno dado para derrotar cualquier movimiento de insurgencia subversiva»⁷⁴.” (Saxe-Fernández, 1975:104). Según este criterio, es plenamente coherente el empleo de grupos civiles (armados o de informantes) para cumplimiento de dicho objetivo, como lo estipuló la misión del Senado estadounidense en noviembre de 1961⁷⁵ y la Misión Yarborough de 1962.⁷⁶

La contrainsurgencia se ha reciclado bajo eufemismos que facilitan su aceptación, incluso generando nuevos ciclos de conflicto, generalmente, cada vez más intensos. Desde la década de los 80's, uno de los disfraces preferidos ha sido la “guerra contra las drogas”, recargada veinte años después con la insólita “guerra contra el terrorismo”. Colombia, ha padecido las tres “guerras”, siempre instigada por la potencia norteamericana. Lo profundo del problema, tal como lo atestigua Dawn Paley en su investigación sobre el capitalismo antidrogas, es que se trata de aniquilar a los movimientos sociales que se oponen con un

4. Proyecto Seguridad: «Es un estudio de los problemas de seguridad interna, tales como el control de desórdenes callejeros...»

5. Proyecto Numismático: «Es una análisis de los factores tácticos y estratégicos que sustentan las operaciones militares de contrainsurgencia».

6. (Secreto) «... un sexto estudio – de título secreto – que abarca muchos de los aspectos del Camelot para “investigaren determinados países las principales debilidades sociológicas y psicológicas...”». (Saxe-Fernández, 1975: 103-104)

74 *Annual Forces Information and Education for Commanders*, vol. 3, n.º 14, 15 de enero de 1964.

75 De acuerdo con Saxe-Fernández “En 1961, una misión de estudio del Senado norteamericano, después de una gira por América Latina, recomendaba a su gobierno «tomar una actitud más favorable hacia los militares de la mayoría de los países latinoamericanos [...] en todo momento quedamos convencidos de que los grupos militares no solo eran las únicas fuentes de estabilización sino que también promovían las instituciones democráticas y los cambios progresistas de orden socioeconómico»”. (Saxe-Fernández, 1975: 101)

76 Como destaca Álvaro Echeverri en su estudio sobre *El poder y los militares*, a pesar de los PAM y el pretendido alineamiento de los militares latinoamericanos y caribeños, los resultados no han sido unánimes. Según el autor “(f)ueron militares adiestrados dentro de los programas del P.A.M. los que acaudillaron procesos de cambio en la última década, como VELASCO ALVARADO, JUAN JOSE TORRES y OMAR TORRIJOS. Igualmente un grupo de oficiales constitucionalistas y favorables al proceso de la U.P. en Chile encabezados por el gral. CARLOS PRATS habían sido entrenados dentro del marco de los mismos programas imperialistas” (Echeverri, 1978: 65)

proyecto de vida alternativo al saqueo, la subordinación y la dependencia (Paley, 2018: 57). En el fondo, se trata de una guerra contra el pueblo por las riquezas de su tierra. La contrainsurgencia, como estrategia del capital, se soporta en dos principales fuerzas para conquistar el codiciado acceso a los recursos naturales: la Fuerza Pública y el paramilitarismo.

Los métodos enseñados en los cursos de adiestramiento militar en ésta época tuvieron impacto en toda la región. Centros como *Fort Bragg* en Carolina del Norte (EEUU) o *Fort Gulick* en Panamá (conocido como Escuela de las Américas⁷⁷, actualmente situada en *Fort Benning*, estado de Georgia, Estados Unidos), fueron destacados por las “novedosas” tácticas de desarticulación de las amenazas interiores, el uso sistemático de la tortura y la aplicación de operaciones de guerra psicológica. Habida cuenta de esto hay en la documentación desclasificada del Departamento de Estado y una abultada bibliografía que sustenta lo que se llamó la Doctrina de la Seguridad Nacional. Una investigación reveladora sobre éste asunto fue hecha por la periodista francesa Marie-Monique Robin, quien en 2003 publicó un libro y titulado: *Escuadrones de la muerte. La escuela francesa*. Robin expone a través de testimonios de los protagonistas, cómo se elaboraron tácticas para aniquilar al movimiento de liberación de Argel, recogiendo las experiencias de la guerra de Indochina y Viet Nam donde las fuerzas francesas habían sido derrotadas, para luego ser material de estudio en la *École Supérieure de Guerre* e impartir instrucción en América Latina, especialmente en Argentina.

Las interpretaciones de los oficiales franceses Roger Trinquier (1961) y André Baufre (1979) fueron pioneras en el ámbito de la guerra contrainsurgente. Es preciso señalar que la subjetividad que alentaba insurrecciones en América Latina y el Caribe guardaba una relación con las periferias, especialmente asiáticas, por cuanto emergían del mundo rural lo que a su vez les permitían un despliegue ventajoso en el entorno geográfico. Por otra parte, el estudio detallado de las formas de organización, aspecto analizado a la luz de la experiencia en Argel, otorgó un prestigio a la técnicas antsubversivas desarrolladas en libros como “La guerra moderna y la lucha contra las guerrillas” (Trinquier, 1961). Como Joseph Comblin (1979)

77 En 1984, el Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad fue trasladado de la zona del Canal de Panamá a territorio de EEUU. Según la *School of Americas Watch*: The SOA is a combat training school for Latin American soldiers and police. Established in 1946 at the Panama Canal Zone, the SOA was later moved to its current location. In 2001 it was renamed as the Western Hemisphere Institute for Security and Cooperation (WHINSEC). Since it was founded, over 80,000 Latin American military and police officers have received training in the SOA / WHINSEC. Among the list of graduates are some of the worst violators of human rights in the continent, including nearly a dozen Latin American dictators.” (SOAW, 2020)

señala, la síntesis de todas esas experiencias fue elaborada por Estados Unidos, y complementadas con el empleo de “las ciencias sociales y de la conducta” en la caracterización de las sociedades⁷⁸, factor psicosocial del poder nacional. Así mismo, Tapia Valdés destaca el efecto del entrenamiento en las escuelas militares estadounidenses para consolidar dicha doctrina⁷⁹. Particularmente en los países donde se conformó lo que el autor clasifica como “Estado Militar”, Estados Unidos tuvo un elevado gasto en la formación a través del Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar (IMETP) (Tapia Valdés, 1980: 79).

Doctrina de la Seguridad Nacional y contra-insurgencia en Colombia

Colombia no estuvo exenta de las mismas influencias, es más, contó con el respaldo material de Estados Unidos en el desarrollo del Plan LASO (*Latin American Security Operation*) en el marco del cual se dio el desembarco en la región andina de Marquetalia, donde estaban arraigadas las autodefensas campesinas que con el liderazgo de “Manuel Marulanda” conformarían las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)⁸⁰, con posterioridad al ataque. Para los militares de la década de 1960, la doctrina norteamericana se volvió una referencia que utilizaron para adaptar sus propias concepciones, algo que para Adolfo Atehortúa sucedió por la necesidad de los civiles “de involucrar la acción de las

78 Un rasgo que muestra la creciente preponderancia del Pentágono y de la militarización de las relaciones exteriores, es la instrumentalización de las ciencias sociales y recursos del Departamento de Estado en la lucha contrainsurgente, así como en el proyecto de expansión bélico-industrial: “En 1967, una misión de la National Academy of Sciences aconsejó al Departamento de Defensa que incrementara su ayuda a la investigación en el campo de las ciencias sociales y de la conducta y que las utilizara. El grupo de estudio de la National Academy arguyó que el Departamento de Defensa “no sólo debe librar la guerra sino también la paz”, y que la “pacificación, ayuda y la batalla de las ideas son partes importantes de la responsabilidad del Departamento de Defensa. Las ciencias sociales y de la conducta constituyen el singular recurso para apoyar estas nuevas exigencias y deben ser estudiadas vigorosamente si es que nuestras operaciones han de ser efectivas”. Así, el *Report of the Panel on Defense, Social and Behavioral Sciences* recomendaba que el Departamento de Defensa ingresara en actividades hasta entonces dominio del Departamento de Estado.” (Melman, 1972: 130)

79 De acuerdo a las estimaciones del autor, para 1975 “(...) no menos de 80.000 oficiales y suboficiales latinoamericanos han sido entrenados, técnica y políticamente, en Estados Unidos”, de los cuales, aclara, cerca del 70% se encontraban en servicio activo. Al respecto concluye que “cerca del 50% de la oficialidad y suboficialidad latinoamericana del presente – para un total de fuerzas armadas estimado en 1’200.000 hombres – han sido moldeados en “*The American Way*”.”(Tapia Valdés, 1980: 77)

80 Aunque el hito fundacional de las FARC gira entorno a la Operación Soberanía o también llamada Operación Marquetalia, desplegada en mayo de 1964 para desarticular las autodefensas campesinas, cuenta con antecedentes históricos que en lo inmediato se remontan a fines de la década de 1940. Con el recrudescimiento de la persecución conservadora y la agudización de la confrontación bipartidista, se crearon guerrillas liberales, fundamentalmente organizadas por campesinos para contener la violencia conservadora y disuadir a la “chulavita” (grupo paramilitar de filiación conservadora). Algunas de aquellas estructuras no se desarmaron con la amnistía que en 1953 ofreció el gobierno militar del General Rojas Pinilla, simplemente se desactivaron y resurgieron a principios de la década de 1960. (Molano, 2016)

Fuerzas Armadas en la esfera de la política a través de autonomías relativas en el manejo del orden público y, sobre todo, en el enfrentamiento de las perspectivas comunistas” (Atehortúa, 2014: 148). De ahí que el Gral. de Ejército Alberto Ruíz Novoa elaborara el Plan Lazo⁸¹ con base a la iniciativa estadounidense, pretendiendo una articulación cívico-militar en las operaciones destinadas a “ablandar los lazos entre campesinos y bandoleros, y a ganar la población en favor del ejército regular”. Gustavo Gallón resalta que “(l) a década del sesenta fue, para las Fuerzas Armadas colombianas, la época de la ‘defensa nacional’” aludiendo a una nueva concepción de la seguridad que refería a las amenazas al Estado-nación, que condujeron a la reorganización asistida del Instrumento Militar, por tanto, continúa, “(e)l Ministerio de Guerra pasó a ser de ‘defensa nacional’; (...) como un capítulo especial de la defensa nacional se creó un organismo de ‘defensa civil’; las campañas de acción cívico-militar, el Plan Lazo y el Plan Andes tenían por objeto proveer a la ‘defensa nacional’, etc.” (Gallón, 1983: 48).

Mientras en Colombia se combatía ferozmente a las nacientes insurgencias campesinas, en 1964 en Brasil, el gobierno de João Goulart era destituido por un golpe de Estado con intervención directa del Departamento de Estado y la CIA⁸². Como resalta Ruy Mauro Marini, Brasil contaba con una capacidad industrial que la dictadura de Castelo Branco aprovechó para asociarse con Estados Unidos, aceptando una integración parcial al capital monopolista que le permitiera destrabar la crisis social que sufría por cuenta de la imposibilidad de contener la demanda de empleo al ritmo de desarrollo que experimentaba (1970: 113). En esa orientación, la potencialidad económica y militar brasileña fue

81 Atehortúa documenta que el “*Plan Lazo* fue presentado como “documento secreto” por el Comandante del Ejército en 1962 y constaba de cinco fases. La primera iniciaría el 1 de junio de ese año y la última culminaría el 30 de marzo de 1963. Su propósito era localizar, hostigar, atacar y perseguir a las “cuadrillas de bandoleros” “hasta destruirlas u obligarlas a rendirse” y “prevenir la formación de nuevos focos o núcleos de antisociales.” (Atehortúa, 2014: 148). El Plan fue implementado en 1964 durante el siguiente gobierno, cuando el Gral. Ruíz Novoa pasó a ser nombrado como Ministro de Guerra (1962-1965) por el Presidente Guillermo León Valencia (1962-1966).

82 “El hecho de ser Brasil un país de capitalismo dependiente con niveles altos de industrialización, planteó a los militares gobernantes una especie de “autarquía dependiente”, en la que rescatando el concepto de la geopolítica clásica de la vulnerabilidad de los estados no autosuficientes, entiende que tal vulnerabilidad es superable sobre la base de un alto desarrollo industrial cimentado en el capital extranjero, con una reserva para el Estado, de las industrias estratégicas directamente ligadas al esfuerzo bélico (energía e industria militar propiamente dicha, principalmente)” (Cavalla, 1980: 75). En una descripción del concepto de “subimperialismo”, Ruy Mauro Marini verifica cómo la dictadura de Castelo Branco instaló un complejo industrial-militar en Brasil asociado a los EEUU con el objetivo de captar sus excedentes y transferir maquinaria-equipos de rezago para la producción bélica local, especialmente para el abastecimiento de sus invasiones en Vietnam. Según Marini, la actitud que tuvo la dictadura “(...) tiende a subrayar sus aspectos más irracionales, encauzando cantidades crecientes del excedente económico hacia el sector improductivo de la industria bélica y aumentando, por la necesidad de absorber parte de la mano de obra desempleada, sus efectivos militares.” (Marini, 1970: 116)

contemplada por la élite estadounidense como un recurso crucial en el doble camino que transitaba: aplacar las insurrecciones populares nacionales contando con un pie de apoyo militar, y expandir su economía.

La Doctrina de la Seguridad Nacional tuvo dos modos de manifestación en Colombia, por una parte en la ideología y conducta de los militares y policías (Atehortúa, 2004; Gallón, 1983, Leal Buitrago, 1994), y por otro, en la conformación de grupos paramilitares cuya estructuración y operación se ha realizado en connivencia con las fuerzas estatales (Caicedo, 1989)⁸³. Se consideran organizaciones paramilitares a toda formación armada al margen de la ley, que haciendo uso de la violencia pretende hacer prevalecer sus intereses justificando un planteamiento anti-subversivo. Su génesis comúnmente es asociada a la participación de agentes estatales, más precisamente de sectores de las instituciones militares, parlamentarias y gobiernos locales, aunque en lo táctico se destaca el vínculo con las Fuerzas Armadas y de Policía.

En el caso colombiano, el surgimiento del paramilitarismo⁸⁴ atiende a un interés en zonas de recursos estratégicos con débil presencia estatal, en su mayoría bastiones de las organizaciones insurgentes y rutas estratégicas para la circulación de economías ilegales. Esto último sustenta un antecedente clave para comprender su composición social en tanto que los grupos armados privados surgen como justificación de la defensa de la propiedad territorial por latifundistas y ganaderos de estrecha asociación con narcotraficantes y con connivencia del poder político.

Entre los antecedentes se encuentra el informe de la *Misión Yarborough*⁸⁵ cuando visitó Colombia en febrero de 1962, el mismo año en que se funda el Colegio Interamericano de Defensa (CID). Los oficiales de la *Special Warfare Center & School* de Fort Bragg que acompañaron al general William P. Yarborough “dejaron un documento secreto, acompañado de un Anexo ultra-secreto en el cual orientaban a conformar grupos mixtos de civiles y

83 Edgar Caicedo (1989) rastrea los orígenes del paramilitarismo y lo asocia a dos factores en la sociedad colombiana que involucran a la extracción de clase de la oficialidad castrense, así como a la reticencia de una sector de la clase dominante a las leyes de reforma agraria que se intentaron desde 1936; de su confluencia surgen lo que Caicedo expone inicialmente como “ejércitos paralelos”.

84 Estrategia de *tierra arrasada* y *exterminio*. Informe Basta Ya! p. 39 Imagen p. 44 Estadísticas pp. 47-48

85 Información de la Misión y del informe presentado se encuentra disponible en el siguiente repositorio de archivos desclasificados:
<https://findingaids.stanford.edu/xtf/view?docId=ead/hoover/bohannan.xml;query=;brand=default>

militares, entrenados clandestinamente y utilizables en caso de que la seguridad nacional se deteriorara” (Giraldo, 2015: 443). En consecuencia el entonces presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) emitió el Decreto 3398 de 1965⁸⁶ bajo el título de Estatuto de la Defensa Nacional, por medio del cual se permitía la conformación de grupos de civiles armados bajo la coordinación del Ejército Nacional y se autorizaba entregarles armamento privativo de las Fuerzas Armadas.

En su génesis está la huella indeleble que hasta la actualidad los referencia: el narcotráfico. Grupos como *Muerte A Secuestradores (MAS)*, las *Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU)*, *el Escuadrón de la Muerte*, *Muerte a Abigeos (MAOS)*, *Castigo a Firmantes o Intermediarios Estafadores (CAFIES)*, *el Embrión*, *Alfa 83*, *Prolimpieza del Valle del Magdalena*, *Tiznados*, *Movimiento Anticomunista Colombiano*, *los Grillos*, *el Escuadrón Machete*, *Falange*, *Muerte a Invasores Colaboradores y Patrocinadores (MAICOPA)*, *Comandos Verdes*, *Terminador*, *Menudos*, *Justiciero Implacable*, *Mano Negra* y *Plan Fantasma* surgieron en estrecha vinculación no sólo con los terratenientes y ganaderos aludidos por el cobro de “impuestos revolucionarios” y las supuestas concesiones a la insurgencia, además estuvieron los cárteles de la droga, como el caso del *Cartel de Medellín*⁸⁷ que financió especialmente al MAS y las ACCU.

Otro de los rasgos característicos de éste tipo de Organizaciones Armadas Ilegales ha sido la connivencia con mandos militares en el ejercicio de la “guerra sucia” como táctica de combate a las guerrillas, principalmente en busca de anular a través del terror la respuesta favorable de sectores sociales propensos a prestar apoyo o incorporarse a éstas otras organizaciones.

Uno de los episodios más polémicos en el proceso de consolidación de los grupos paramilitares fue la propuesta de legalización como Cooperativas de Seguridad Privada, entonces denominadas como Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural o CONVIVIR. La propuesta fue llevada a discusión al Congreso de la República por el entonces senador del Partido Liberal por el departamento de Antioquia, Álvaro Uribe Vélez, años más tarde

86 El Decreto 3398/65 fue adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968 con excepción de los artículos 30 y 34, dejando en vigencia el 25 y 33 mencionados anteriormente.

87 Un detallado estudio sobre el protagonismo del cartel de Medellín en la formación de grupos paramilitares puede encontrarse en: Guy Gugliotta y Jeff Leen (1989). *Kings of cocaine*. Nueva York: Simon and Schuster.

presidente en dos períodos, 2002 a 2006 y 2006 a 2010. Para curso a las CONVIVIR el presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) expidió el Decreto 356 del 11 de febrero de 1994, Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, en cuyo Art. 34 se lee: "... la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada podrá expedir licencias de funcionamiento a cooperativas, juntas de acción comunal o empresas comunitarias para operar el servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada en el área donde tienen asiento la comunidad. Podrán operar con o sin armas". Su aprobación y reglamentación se procesó con algunas salvedades sobre el tipo de armas que podían usar los grupos de seguridad privada.

D) La Guerra contra las Drogas

Entrada la década de 1970, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina pasaron a caracterizarse por un elevado grado de confrontación popular que rechazaba la injerencia y el ascendente rol de las empresas multinacionales, acompañado de un desembozado respaldo a las dictaduras militares en el continente. Además, un nuevo ciclo de crisis reorganizó el paradigma económico imponiendo la desregulación estatal, el endeudamiento y el libre mercado; modelo que requirió de nuevos golpes militares para erigirse, como el Operativo Cóndor en el Cono Sur⁸⁸. El neoliberalismo irrumpió en el continente de modo violento con el golpe de Estado en Chile y desplegó sus alas en un ciclo de privatizaciones, endeudamiento externo y ascenso del sistema financiero con la promesa de la autovalorización del capital⁸⁹.

Estados Unidos experimentaba además una progresiva y desgastante derrota en la guerra en Viet Nam, conflicto que transgredió los límites de la tolerancia del pueblo

88 El golpe de Estado al gobierno de Salvador Allende en Chile el 11 de septiembre de 1973, es quizás el ejemplo que condensa todas variables a las que recurrió Estados Unidos para implementar el proyecto neoliberal. Desde el uso de agencias estatales como la CIA y AID para preparar la operación de desestabilización económica y social, hasta el respaldo militar a la facción de Augusto Pinochet para acometer el golpe, como lo muestra Zinn: En 1970, un director de la ITT, John McCone -que también había sido director de la CIA- dijo a Henry Kissinger, secretario de Estado, y a Richard Helms, director de la CIA, que la ITT estaba dispuesta a dar un millón de dólares para ayudar al gobierno estadounidense en sus planes para derrocar al gobierno de Allende en Chile. (Zinn, 2005: 412).

89 Véase la "Carta abierta acerca de Chile a Arnold Harberger y Milton Friedman" publicada originalmente el 2 de agosto de 1974 por André Gunder Frank a propósito de la visita de los economistas estadounidenses a Chile y sus elogios "sin mayores consecuencias" al modelo económico impuesto mediante el terrorismo de Estado por Augusto Pinochet. (Frank, 1977: 61-84)

estadounidense y desbordó las barreras de los gastos militares (Melman, 1972: 216, 224-228)⁹⁰. Estos rasgos generales encierran el contexto en el cual Richard Nixon (1969-1973; 1973-1974) da el primer paso para la posterior narcotización de las relaciones exteriores de Estados Unidos al declarar la “Guerra contra las Drogas”. En su trabajo *Capitalismo antidrogas. Una guerra contra el pueblo*, Dawn Paley comenta que “Tras la declaración de guerra de Nixon se aprobó una Ley Comprehensiva para la Prevención y Control de la Drogadicción, que funge como base legal de las políticas antidrogas estadounidenses en la actualidad” (Paley, 2018: 41), y se sostiene sobre un acervo punitivista de las leyes de principio de siglo y comienzos de la década de 1950. Un elemento que Paley considera relevante es la creación de la DEA (Administración para el Control de Drogas) el 6 de julio de 1973, catalogada por el propio Nixon como un instrumento estatal encargado de llevar a cabo “una guerra global sin cuartel contra la amenaza de las drogas”. Una apreciación que agrega, es que “A pesar de la falta de evidencia de una crisis nacional por los narcóticos, la guerra antidrogas fue el Caballo de Troya de la Casa Blanca para intensificar la participación federal en las tareas policiales. Le permitió a Nixon aplicar su consigna electoral de ser duro contra el crimen y al mismo tiempo obstaculizar la rebelión política organizada” (Empie y Bartholow en Paley, 2018: 41-42)⁹¹.

De la mano de la Doctrina de la Seguridad Nacional, la Guerra contra las drogas se convirtió en un factor unificador de políticas estatales en América Latina, combinando la experiencia contrainsurgente de mitad de siglo con las lecciones de Viet Nam, y la criminalización de una floreciente industria de narcóticos que alcanzaría en el siglo XXI un volumen anual equivalente a la veinteava economía del mundo, superando los 320.000 millones de dólares según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2018).

90 El conflicto se intensificó durante la administración Kennedy, quien incrementó drásticamente el envío de tropas y los gastos militares. La política hacia Viet Nam continuó tras el asesinato de Kennedy con Lyndon Johnson sin éxito, superando los 141.000 millones de dólares en 14 años (The New York Times, 1 de mayo, 1975); las bajas de parte de los militares estadounidenses se aproximaron a las 60.000, una masa de jóvenes que despertaron una cadena de solidaridad masiva contra la guerra y el imperialismo en su generación. Dawn Paley, quien ha investigado sobre los intereses detrás de las políticas estadounidenses en torno al control de narcóticos, dice que la guerra antidrogas “Llegó en un momento crítico de la guerra de Vietnam (para el otoño de 1971, la mitad de todos los soldados estadounidenses en Vietnam habían probado la heroína, y cada mes morían en promedio dos de ellos por sobredosis)” (Paley, 2018: 42)

91 El caso más emblemático al respecto es el de la organización estadounidense *Black Panthers* (Panteras Negras), un partido de izquierda fundamentalmente compuesto por afroestadounidenses y que sufrió tanto la infiltración de agencias del gobierno federal, la introducción de redes de microtráfico para justificar la persecución y vigilancia en los barrios populares y la criminalización de tráfico (Zinn, 2005: 348-350, 407, 418).

El continuador más excelso de ésta política fue Ronald Reagan (1981-1985; 1985-1989), quien además orientó de modo enfático la política exterior hacia Colombia frente al problema de las drogas ilegales. Mientras en el mundo se percibía la crisis del sistema soviético y la mayoría de las organizaciones guerrilleras del país adelantaban negociaciones políticas con el gobierno sobre reformas estatales a cambio de la entrega de armas, el gobierno Reagan presionaba por resultados en la política antidrogas haciendo uso del tratado de extradición (MinRex, 1979) entre Colombia y Estados Unidos⁹².

Fue justamente durante el gobierno del liberal Julio César Turbay (1978-1982) que se experimentó una nueva fase en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales. Turbay fue un dedicado seguidor de la política de Reagan, algo que no sorprendió, especialmente por la implementación previa de una férrea política de seguridad interior inspirada en la Doctrina de la Seguridad conocida como “Estatuto de Seguridad”⁹³. Como se ha mostrado anteriormente, las relaciones con Estados Unidos se fueron estrechando cada vez más durante el curso del siglo XX, sin embargo, en la década de 1970 estas mantuvieron bajo perfil frente a asuntos por fuera de la agenda bilateral. Desde el inicio de su presidencia, Turbay interrumpió bruscamente ese trayecto y tomó una posición pro estadounidense en los de Centroamérica y alcanzó la cúspide al abstenerse, junto a Estados Unidos, de aplicar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para el caso de la Guerra de Malvinas en 1982 (Bagley y Tokatlián, 1987: 152).

La política antidrogas continuó intensificándose, según Dawn Paley “En 1986, Reagan firmó la *Decisión Directiva 221 de Seguridad Nacional*, a partir de la cual el narcotráfico se consideraba legalmente una amenaza a la seguridad nacional de EUA”, la misma directiva fue actualizada tres años más tarde por quien fuera su vicepresidente y luego sucesor, George Bush padre, y “expandió el papel de las tropas estadounidenses en

92 En septiembre de 1979 se inició el trámite de activación de un nuevo “Tratado de extradición” (el más antiguo entre ambas naciones data de 1888, siendo el primero acuerdo con Estados Unidos en la historia de la república), el cual fue convalidado el 20 de agosto de 1980 mediante el “Tratado sobre la prestación de Asistencia Legal Mutua”. No obstante, ha pasado por distintas instancias de reclamo de inconstitucionalidad que le han declarado inexecutable temporalmente.

93 Se trataba del Decreto 1923 del 6 de septiembre 1978, emitido a un mes de asumir el gobierno. De acuerdo con la prensa de la época “El Estatuto es la aplicación en Colombia de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, según la cual las Fuerzas Armadas debían combatir al "enemigo interno" que amenazaba los "intereses nacionales". La analista Catalina Jiménez afirma que eso llevó a los militares a "considerar que cualquier opositor o crítico al Estado era una amenaza a los valores políticos trascendentales" de la nación.” (El Tiempo, 7 de septiembre de 1978)

actividades antinarcóticos en Latinoamérica, permitiéndoles hacer patrullajes en vez de estar restringidos a sus cuarteles.” (Paley, 2018: 43). Éste es el momento donde definitivamente el narcotráfico desplaza los fundamentos ideológicos de la amenaza que ordenaron los criterios de la Guerra Fría, al menos en lo retórico. Recuérdese que en 1986 se conoció el escándalo Irán-Contras, que involucraba el tráfico ilegal de armas con dinero del narcotráfico efectuado con participación de militares estadounidenses y agentes de la CIA que apoyaban la organización de grupos paramilitares, con el fin de derrocar al gobierno instalado en Nicaragua tras la Revolución Sandinista en 1979⁹⁴.

Un leve giro se vivió con el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) frente a las relaciones colombo-estadounidenses. A pesar de su filiación conservadora, Betancur buscó una política exterior independiente a diferencia de su antecesor y se manifestó su discrepancia con la política de Reagan, tanto en la geopolítica como en la economía. En lo internacional, el gobernante colombiano apuntó al ingreso al Movimiento de Países No Alineados y llamó a delinear las pautas de un nuevo desarrollo para el sistema interamericano, deteriorado especialmente a consecuencia de la crisis por el conflicto de las islas Malvinas (Bagley y Tokatlián, 1987: 178). Concomitantemente, y a pesar del duro momento económico que preludiaba la crisis de la deuda en América Latina (Dos Santos, 2003: 126), Betancur asumió iniciar unos diálogos de paz con las FARC-EP (y más adelante con otras organizaciones político-militares) con la consigna de lograr una “apertura democrática”⁹⁵ que recuperara la legitimidad institucional deteriorada entre los años de la alternancia bipartidista del Frente Nacional, y la política contrainsurgente de su antecesor, Julio César Turbay (Rizo, 2002: 161-171).

El narcotráfico, comenzó entonces a ganar gravitación en la agenda de seguridad nacional e internacional y la política exterior estadounidense al punto que las más agresivas

94 A diferencia de Nixon y el *Watergate* que le obligó a dimitir, en el caso de Reagan-Bush hubo una cobertura que les protegió para devaluar el problema y evitar una crisis. Según explica Zinn, “En 1986 creó una gran sensación una historia que aparecía en una revista de Beirut en la que se decía que, al parecer, Estados Unidos había vendido armas a Irán (supuestamente un enemigo), y que, a cambio, Irán había prometido poner en libertad a los rehenes americanos que estaban en manos de extremistas musulmanes en el Líbano. Añadía que los beneficios de estas ventas de armas se estaban enviando a la contra nicaragüense para comprar armas.” (Zinn, 2005: 441)

95 El acuerdo alcanzado en abril de 1984 se conoció como “Cese al Fuego, Tregua y Paz” y condujo a la creación de una nueva fuerza política de izquierda llamada Unión Patriótica, así como una serie de reformas al sistema político entre las cuales estaba el sistema de elección popular para todos los cargos ejecutivos del orden subnacional (gubernaciones y alcaldías). Estos acontecimientos fueron acompañados de un clima social de intensa actividad política, tensionada por la negativa de las Fuerzas Armadas al diálogo con las insurgencias y por el despliegue de grupos paramilitares (CHCV, 2015).

políticas de intervención y militarización pasaron a ser justificadas por ésta nueva “amenaza”. Esto puede constatarse en dos ejemplos: 1) la enmienda de 1981 a la Ley *Posse Comitatus* de Estados Unidos, donde se planteaba de modo ambiguo que el Departamento de Defensa puede apoyar a las fuerzas civiles del orden y la Guardia Costera, un hecho que tiende a militarizar la seguridad interior y contradice el principio de la legislación mencionada; 2) la invasión a Panamá de 1989 durante el gobierno de George Bush padre, justificada por éste bajo la acusación de que el Manuel Noriega, un otrora aliado de Estados Unidos, fungía como narcotraficante⁹⁶.

E) Las nuevas amenazas

Tras la desarticulación de la Unión Soviética y con ella, la desaparición de la justificación de la Guerra Fría y las amenazas globales que imponía el conflicto Este-Oeste propalado por Estados Unidos, las agendas internacionales de desarrollo y seguridad se fueron modificando y dirigiéndose hacia puntos de encuentro. La emergencia de “nuevas amenazas” que tomaban prelación sin la abrumadora de presión del comunismo internacional, sustentaron las estrategias de seguridad en un momento en el que Estados Unidos se declaraba sin competidor internacional para ejercer como hegemon unipolar⁹⁷. En simultáneo, fueron apareciendo los planes de apertura económica de Consenso de Washington con su nueva fase de reformas del Estado, que más tarde se orientarían a la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC). Fue un nuevo que momento que puso en evidencia la motivación que entraña el expansionismo estadounidense: la acumulación de capital.

La Guerra contra las drogas no solo creó una nueva representación estratégica de la amenaza, sino que despolitizó las precedentes en busca de su deslegitimación al asociarlas con una actividad criminal como el narcotráfico. Aunque el narcotráfico es un negocio

96 En un discurso del 20 de diciembre de 1989, Bush dijo: “Los objetivos de Estados Unidos han sido salvaguardar las vidas de los norteamericanos, defender la democracia en Panamá, combatir el narcotráfico, y proteger la integridad del Tratado del Canal de Panamá. Se han hecho muchos intentos de resolver esta crisis por medio de la diplomacia y las negociaciones. Todos fueron rechazados por el dictador de Panamá, el general Manuel A. Noriega, un narcotraficante procesado”. Disponible en: <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/december-20-1989-address-nation-panama>

97 El relato que se impuso fue el basado en el *best seller* del funcionario del Departamento de Estado Francis Fukuyama “El fin de la historia y el último hombre”. En dicho texto, Fukuyama arriesga la afirmación de que sin la URSS, se abre una era de convergencia planetaria en el capitalismo y la democracia occidental en torno a la cual la potencia estadounidense ejercería un ascendente liderazgo global.

capitalista transnacional, es su carácter criminal lo que ha sido explotado mayormente para extraer astronómicas ganancias y construir marcos de judicialización de otrora sujetos políticos (Emmerich, 2015: 20). El proceso experimentado en Colombia es elocuente al respecto. En un primer momento, las insurgencias nacidas en la década de 1960 al fragor de las luchas por la reforma agraria y contra la intervención extranjera que fueron calificadas como producto del "comunismo internacional", y después como un "enemigo interno" que amenaza la seguridad de la nación, eran enfrentadas con una estrategia ideológicamente anticomunista y en sentido amplio contrainsurgente. Luego, la proliferación de carteles de tráfico de drogas ilegales propició el espacio para instalar el discurso de las "narco guerrillas", es decir, se señalaba el empleo del narcotráfico como fuente financiación, pero a la vez se conservaba la amenaza subversiva. Ya durante la década de 1990 y la particular coyuntura política y militar que puso en desventaja a las Fuerzas Armadas y de Policía, emergió el componente "terrorista" que acabó por instalarse entrado el siglo XXI tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Fue entonces que sumado al rompimiento de los diálogos de paz con las FARC-EP en 2002, que el discurso completó la transfiguración de la amenaza hacia el "narcoterrorismo".

El "narcoterrorismo" resulta pues una invención ajustada a la necesidad de aplacar las justificaciones ideológicas, no solo de la guerrilla, sino de las fuerzas sociales en disputa con el orden vigente (Cox, 1981: 136). La concentración de cargas morales y la imagen de una subjetividad despiadada y codiciosa, facilitó entonces un incremento sin precedentes en la intervención estadounidense para combatir la amenaza. En un sentido más amplio, las "nuevas amenazas" contuvieron por separado el fenómeno del narcotráfico y el terrorismo, así como la pobreza extrema, los desastres naturales, enfermedades, ataques a la seguridad cibernética, entre otras que se encuentran consignadas en la Declaración sobre Seguridad en las Américas (OEA, 2003: 4-6)⁹⁸.

De acuerdo con Tokatlián (2008 y 2009) y Emmerich (2015), la noción de amenaza se ha pasado a considerar como un factor de debilidad de los Estados para justificar la sentencia de "Estado fallido"⁹⁹, denotando una imposibilidad de gestionar por sí mismo sus conflictos y

98 Si bien en la década de 1990 se habían establecido las "nuevas amenazas", el precedente más importante en el hemisferio occidental fue la Declaración de Seguridad de la OEA, puesto que el contexto post 9/11 le daba una referencia ineludible para articular los desafíos en materia de seguridad internacional.

99 Tokatlián advierte que el concepto no cuenta con una definición aceptada por la academia (2008: 68), y aunque sus primeras sistematizaciones se remontan al análisis de naciones africanas en la década de 1960 y el proceso de descolonización, posteriormente pasó a tener importancia en la ejecución de la política

dando lugar a la “necesidad de intervención internacional”. Por ejemplo, la agudización del conflicto social y armado colombiano habilitó a quienes comparten ese marco de interpretación a considerar deteriorada su condición de estatidad¹⁰⁰ y reclamar la participación internacional para llevar las cosas a un nuevo orden, lo que condujo al Plan Colombia. Dicha perspectiva plantea una nueva asimetría, donde los mismos Estados que en lo económico ostentan un grado avanzado de industrialización, en lo político ejercen el padrinazgo de los débiles, ahondando más la relación centro-periferia. Se trata, en palabras de Norberto Emmerich, de “un instrumento de la política exterior americana en manos del Departamento de Estado” (Emmerich, 2015: 33) y que “En la última etapa de desarrollo del “failed state” el concepto sufrió un punto de inflexión tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, pasando a formar parte central de las preocupaciones básicas de los grandes decisores del sistema internacional” (Emmerich, 2015: 34). El intelectual estadounidense Noam Chomsky, es uno de los que pone en entredicho el concepto de *failed states*, en un libro que a propósito lleva el mismo título. Para Chomsky (2006), se trata de un concepto “frustrantemente impreciso” que busca generar cierta fascinación y se presta para ser aplicado de modo genérico a los estados que, para Estados Unidos, representan potenciales amenazas a su seguridad internacional, o que necesitan de su intervención para rescatar a su población de amenazas internas. La Teoría Crítica en cambio, se basa en las causas del conflicto social y las fuerzas en pugna, no para jerarquizar el éxito o fracaso del tipo de Estado, sino para orientar cursos de acción que conduzcan a la superación de sus problemas de modo autónomo o cooperativo.

2. Las relaciones entre EEUU y Colombia desde fines del siglo XX

En 1997, Estados Unidos adoptó un nuevo diseño de su proyección militar hacia Sur América mediante el traslado de la Sede del Comando Sur (SOUTHCOM) desde Panamá hacia Miami (Florida). De acuerdo con Ostos (2008), Panamá fue el centro estratégico del hemisferio durante el siglo XX para la política de Estados Unidos, por lo tanto, el cambio

exterior estadounidense. Según cuenta el mismo autor, “la Agencia Central de Inteligencia (CIA) que creó una *Task Force* con el propósito de entender los factores de inestabilidad que culminaban en la caída de un “Estado fallido”, así como anticipar la eventualidad de un derrumbe estatal. A partir de ese momento el tema de los “Estados fallidos” fue pasando, gradualmente, del terreno político-diplomático al campo militar-estratégico.” (Tokatlián, 2008: 72)

¹⁰⁰No se trata exclusivamente del monopolio del uso de la fuerza legítima, ya que la noción asume múltiples dimensiones como la proliferación de lucrativos negocios ilícitos, la erosión de facto de la soberanía territorial ante actores violentos, la fractura de sociedades cada vez más paupérrimas, la imposibilidad de controlar los efectos más nocivos de la globalización entre otros (Tokatlián, 2009: 213)

implicó una reorganización de sus prioridades en materia de la proyección continental, fijando en Colombia un objetivo de primer orden dada su posición geográfica de interconexión entre Sudamérica y el Caribe.

Las preocupaciones de Estados Unidos sobre Colombia tomaron mayor relieve tras el informe presentado por el General del Cuerpo de Marines Charles Wilhelm, quien tras asumir la jefatura del Comando Sur realizó una visita exploratoria a Colombia y de la cual elevó un informe lapidario. Según las conclusiones del General Wilhelm, “el ejército colombiano carece de movilidad e infraestructura para combatir a la insurgencia que tiene más y mejores armas” (Emmerich, 2002: 40), por lo cual Colombia representaba para Estados Unidos una “amenaza para la seguridad nacional superior a Cuba”, dado que las capacidades de contener a las guerrillas por parte de las Fuerzas Militares colombianas estaban en detrimento¹⁰¹. Dos meses atrás, en su comparecencia al Comité de Servicios Armados del Senado, Wilhelm presentó una apreciación particular sobre Colombia y la persistencia de las organizaciones guerrilleras en un período donde la mayoría de estas se habían desarmado. Según su visión se trataba de amenazas no solo nacionales, sino que trascendían fronteras:

The FARC and ELN are not only dangers to Colombia, they also threaten bordering countries. To combat these insurgents, regional police and military forces must increase coordination and cooperation. The Colombian Army is currently on the defensive. As part of a comprehensive approach to both the narcotrafficking and insurgency problems, our engagement with the Colombian military will address deficiencies that Colombian security forces have shown in performing their counternarcotics mission. (US Congress, 5 de marzo de 1998)

Aunque todavía no se habían celebrado las elecciones presidenciales para las cuales logró imponerse como ganador Andrés Pastrana (1998-2002), ya Estados Unidos estimaba fortalecer la asistencia en seguridad hacia Colombia en clave de “suplir sus deficiencias”¹⁰². No solo el Comando Sur sostuvo esa postura, en general el gobierno de Bill Clinton e incluso

101En el marco de la visita del General Wilhelm, el entonces ministro de Defensa contestó a la pregunta sobre la posible entrada de militares estadounidenses al país, que: ni el gobierno lo va a pedir, ni los americanos lo han ofrecido (AP, 5 de mayo de 1998).

102En el mes de septiembre, ya posesionado Andrés Pastrana como presidente de Colombia, se realizó una sesión del Comité de Asuntos Exteriores del Senado sobre el Control Internacional de Narcóticos donde se trató con preocupación la capacidad militar alcanzada específicamente por las FARC y una reciente operación donde habían logrado retener al menos una centena de policías. En sus conclusiones apreciaban lo siguiente: However, we should not be kidding ourselves here. The guerrilla forces in Colombia, the FARC, are operating at company and brigade-size level. We are looking at really relatively large military operations to survive these strikes. (...) They still have to get it to the United States, and so we continue to use high technology and other things, and sufficient forces to cause a lot of damage. (US Congress, 16 de septiembre de 1998: 60)

dirigentes políticos colombianos pasaron a opinar enfáticamente sobre la “internacionalización del conflicto armado”.

Autoras como Arlene Tickner (2007) y Marcela Rojas (2009) han estudiado el fenómeno de la internacionalización del conflicto armado interno como el modo en que éste ha tomado relevancia en la agenda internacional y, por consiguiente, ha surgido una participación de otros Estados en el conflicto. Para ambas, el Plan Colombia es el acontecimiento por excelencia que condensa la internacionalización, no obstante, para Tickner este hecho se concentra en la “intervención por invitación” como un fenómeno específico inaugurado con dicho plan. El concepto que Tickner recupera de la noción de “imperialismo por invitación” de Geir Lundenstad (1986), supone que la intervención de Estados Unidos en Colombia se ha dado a partir de la invocación de éste y no explica la dinámica histórica que ha precedido al período de agudización más reciente, iniciado en 1999.

Siguiendo el orden de ideas expuesto a lo largo del presente capítulo, la trayectoria de intervenciones estadounidenses motivada por sus intereses expansionistas ha encontrado en las clases dominantes colombianas un núcleo de asociación. Aunque no puede recargarse la explicación a factores exógenos, es válido resaltar que las pretensiones de la potencia norteamericana se han impuesto sin mayores obstáculos para su realización en Colombia.

Esto quiere decir, que más allá de las simpatías de los gobiernos de Colombia, primero de Andrés Pastrana y luego de Álvaro Uribe, la participación de EEUU en asuntos internos como la lucha anti-narcóticos y la contrainsurgencia parte de una estrategia de proyección global y no de una invitación subordinada.

Entrado el siglo XXI, Estados Unidos encontró en la región latinoamericana y caribeña una nueva coyuntura política que bloqueó su proyecto de libre comercio (ALCA) y desafió el sistema interamericano en busca de una mayor independencia. Mientras se soldaba el vínculo colombo-estadounidense, un importante grupo de países se aprestaba a una ruta de integración regional con liderazgos como el de Venezuela y Brasil, creando alianzas más o menos radicales. De una parte, los Estados que optaron por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), acordaron retirarse de la Junta Interamericana de

Defensa y rechazar la instalación de bases militares estadounidenses en su territorio, por otra, lograron un nivel de consenso para crear la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y dentro de ésta, un Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

La crisis interna y el declive de la hegemonía estadounidense a escala global le ha conducido a la militarización de sus relaciones exteriores. Esto puede constatarse en su propio hemisferio mediante el ascenso del Departamento de Defensa en el diseño estratégico, la reactivación de la IV Flota del SOUTHCOM, el aumento de bases militares en el extranjero y el excéntrico incremento del presupuesto militar (Borón, 2014).

Mientras Barack Obama prometía una “nueva Alianza para las Américas” remitiéndose a la retórica de Kennedy respecto a la Alianza Para el Progreso, la gravitación de la región crecía en la política exterior estadounidense ante un nuevo ciclo desafiante de su hegemonía. En correspondencia, Obama respaldó los procesos de ruptura institucional de gobiernos progresistas (asociados al proyecto bolivariano liderado por Hugo Chávez en Venezuela) y mantuvo programas de asistencia en seguridad como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida. Además, no intentó siquiera modificar el marco de definición de las amenazas regionales que instaló George W. Bush, dando continuidad a las clasificaciones justificadoras de su intervención como el “narco-terrorismo”.

Hasta el 2013, Estados Unidos mantenía una elevada dependencia petrolera que le hacía sensible a los cambios en América Latina. Ésta preocupación se vio plasmada en el estudio publicado en 2006 por el *Council on Foreign Relations* titulado: National Security Consequences of U.S. Oil Dependency. Además de la notable angustia por no contar con un autoabastecimiento energético, se resaltaba el margen de maniobra que los altos precios del crudo le proporcionaban a otros Estados, de modo tal que varios países productores latinoamericanos “son libres para ignorar las políticas estadounidenses y para continuar con hostiles intereses a nuestra seguridad nacional” (CFR, 2006: 41). Los cambios de estrategia energética y la prelación de América Latina en su agenda exterior, pueden entenderse como reacciones al escenario de pérdida de hegemonía que experimentaba en la región.

Conclusiones

La periodización desarrollada expone un itinerario de intervenciones e iniciativas diplomáticas de Estados Unidos en la región latinoamericana y caribeña que constatan sus motivaciones expansionistas, así como auge, conflictividad y crisis de su hegemonía internacional. Dicho desarrollo se agrupa en cinco momentos: 1) el panamericanismo y la “solidaridad americana” que constituyeron los antecedentes del sistema interamericano; 2) la aproximación bilateral y la conformación de una institucionalidad internacional que estructuró el Sistema Interamericano de Seguridad Hemisférica con la premisa de contener el ascenso del comunismo como amenaza exterior; 3) el reposicionamiento político tras la Revolución Cubana, el despliegue de una nueva estrategia basada en la idea de superar el subdesarrollo (Alianza para el Progreso) como forma velada de enfrentar al “enemigo interno” y el empleo de una nueva concepción de la amenaza mediante la Doctrina de Seguridad Nacional; 4) el escenario de hemisférico de transición democrática y la posguerra fría que acompañó la reformulación de la DNS entorno a las Nuevas Amenazas; y 5) el ciclo de gobiernos progresistas y de izquierda que se animaron a cuestionar el Sistema Interamericano, a la par que bloquearon iniciativas de libre comercio común lideradas por Estados Unidos a la par que Colombia estrechaba sus vínculos, a contramano del proceso regional.

La política exterior entre Estados Unidos y Colombia se ha unido tanto por la proyección geopolítica de la potencia norteamericana en el Hemisferio Occidental en general, como por las formas de intervención diplomática y militar que han concluido en una prolífica experiencia de tratados, intercambios y misiones internacionales. Esto ha dado forma a las Fuerzas Armadas y de Policía en Colombia, así como ha fortalecido las relaciones de dependencia que en el campo económico ahondan las asimetrías y sirve de espacio de realización de los excedentes de la producción militar estadounidense y de otras mercancías.

Aunque la clase dominante colombiana ha acudido reiteradamente a Estados Unidos en busca de “ayuda”, éste ha definido sus intereses sobre Colombia de antemano y no ha escatimado esfuerzos para realizarlos mediante las distintas estrategias que cada período histórico le ha obligado a diseñar. El conjunto de datos y referencias aportadas y la

perspectiva teórica dependentista acompañan la afirmación de que Estados Unidos ha sido una nación expansionista movilizadora por un colosal proceso de acumulación capitalista.

La Alianza Para el Progreso completó el diseño de la estructura fundamental para la “asistencia extranjera”, tanto económica como militar, a tal punto que aún se preserva (contemplando ligeras reformas). Ese sistema de “ayuda” es el que soporta las transferencias de recursos y justifica un amplio marco de políticas de modernización económica, estatal o militar-policial, por lo cual se resalta como un eje de los próximos capítulos.

Ésta larga historia de intervención ha afectado directamente la política de Defensa y Seguridad en Colombia, en primer lugar, porque toma el concepto integral de “seguridad nacional” como seguridad del Estado asociando amenazas internas al combate militar. En segundo lugar, ha establecido una jerarquía superioridad/inferioridad a partir de la cual Estados Unidos está habilitado para delinear los aspectos doctrinarios más relevantes para las Fuerzas Armadas y de Policía en Colombia, consolidados en tercer lugar, con los programas de adiestramiento que proporciona la nación norteamericana a través de su Esquema Hemisférico de Seguridad Cooperativa.

Es fundamental clarificar estos aspectos para comprender la influencia que ha ejercido la política exterior estadounidense en Colombia, el vínculo directo que ha tenido en la formulación de la política de la Defensa y Seguridad así como en el diseño de la doctrina y el adiestramiento de las fuerzas a los fines de componer un mapa más nítido de la industria militar.

Lo que se verá en el capítulo siguiente, corresponde a la etapa específica del Plan Colombia y el vertiginoso proceso de transformación de la Fuerza Pública colombiana concomitantemente con el incremento de la intervención de Estados Unidos.

Capítulo 2: El Plan Colombia

La Política del Sector Defensa y Seguridad ha conducido al diseño de una estrategia para modificar una situación desfavorable en dos sentidos: 1) por cuanto las principales amenazas afectaban directamente la *condición de estatidad* (Ozslak, 1997) en que se basa el monopolio de la violencia; y 2) la correlación de fuerzas, con ventajas para las organizaciones insurgentes, expresaban limitaciones graves en el Instrumento Militar. Frente tal situación es que el Estado colombiano asistido internacionalmente debió plantearse la modernización y reorganización de las Fuerzas Armadas y de Policía, entre tanto, aprovechaba el diálogo y la tregua¹⁰³ como parte de una pausa estratégica que le permitiera ir implementando los nuevos cambios de rumbo.

El concepto de **seguridad** ha sido tradicionalmente definido bajo una concepción realista de las relaciones internacionales. Ésta ha sido la orientación bajo la cual se han guiado las políticas estatales en Colombia, no obstante, por tratarse de factores amenazantes de índole asimétrica y no estatal, su concepción de la seguridad nacional se ha abocado a disponer los medios militares en el plano interior. Es debido a esto que preserva la visión estado céntrica heredera del realismo, donde se presenta como actor principal. Cabe señalar que la tendencia pos-guerra fría ha instalado enfoques de seguridad internacional concebida también como una perspectiva amplia y expansiva, que se estructura en tres formas de interacción: interestatal, regional y subnacional.

El Plan Colombia es la política estatal central del período de estudio de ésta investigación y representa un mecanismo de intervención sin precedentes en la historia del país. Los enfoques de análisis al respecto han girado en torno a las relaciones internacionales, tanto como un ejercicio de dominación como de “intervención por invitación”, la política

103Durante la década de los 90's las FARC-EP emprendieron una campaña ofensiva que puso de manifiesto las carencias y vulnerabilidades de la Fuerza Pública, especialmente del Ejército y la Policía, entre quienes ésta organización irregular llegó a tener más de 500 miembros en condición de prisioneros de guerra. En 1999 durante los diálogos de paz realizados en la *zona de distensión* cuyo epicentro fue el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá) y abarcó 42.000 kilómetros cuadrados controlados por las FARC, el gobierno de Andrés Pastrana inició la implementación del *Plan Colombia*, que aunque presentado como una estrategia de combate al narcotráfico y la reconstrucción social en zonas vulnerables del territorio nacional, sirvió como impulsor principal para la actualización de la estrategia *contrainsurgente*, como se verá en el desarrollo del presente capítulo.

anti-narcóticos -con sus infructuosos resultados – y la modernización militar, destacándose el fortalecimiento de la estrategia contrainsurgente.

Se consideran tres aspectos claves de la implementación del Plan Colombia, más allá de los objetivos y estrategias declaradas en el documento oficial: 1) la estrategia contrainsurgente; 2) asistencia extranjera como mecanismo de dependencia económica y 3) la mercantilización de la guerra; éste último fenómeno trae aparejadas dos consecuencias, por una parte, la privatización de la guerra misma y el empleo de empresas transnacionales de seguridad, y por otra, la tercerización de funciones de asistencia regional, por ejemplo en la provisión de productos y servicios del Sector Defensa y Seguridad.

Lo que se muestra a continuación, es el estado de situación previa a la política de “Diplomacia de Paz” y el concomitante fortalecimiento contrainsurgente a través del Plan Colombia. En particular, se trata de analizar el Plan Colombia desde una perspectiva más allá de la “guerra contra las drogas” o como plan de combate al narcotráfico, tanto por sus propios objetivos y en realización a su implementación real, como por la envergadura de sus efectos. Como parte de la política exterior entre Estados Unidos y Colombia, dicho plan puede decodificarse en las proyecciones para el hemisferio occidental y particularmente para la región latinoamericana y caribeña, contenidas en las *National Security Strategy* desde 1997. Se verán los puntos claves del Plan diferenciado en sus dos fases de implementación y los efectos en la política pública que condujeron a la organización institucional de un sistema de empresas del Sector Defensa y Seguridad.

1. Situación previa al Plan Colombia

Al finalizar la década de 1990, Colombia se encontraba en una crítica e inestable situación económica, política y militar, razón por la cual era caracterizada recurrentemente como ejemplo de “Estado fallido” (Emmerich, 2015; Tokatlián, 2008 y 2009)¹⁰⁴, supuestamente por su incapacidad de lograr el monopolio de la fuerza en todo su territorio

¹⁰⁴En el apartado correspondiente a “Las nuevas amenazas” en el capítulo anterior, se describieron los elementos principales que los autores reconocen sobre el concepto y en particular respecto a su empleo en el estudio del caso colombiano. Es preciso aclarar que la noción de “Estado fallido” ha sido instrumentada como justificación de políticas de intervención y afirmación de relaciones desiguales en el campo internacional.

nacional, mientras tanto, sufría una adversa correlación de fuerzas frente a las organizaciones insurgentes con asiento desde medianos de los 60's, especialmente, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). Como consecuencia de dicha situación, durante el primer semestre de 1998, los Estados Unidos enviaron en una misión de observación al entonces jefe del *United States South Command* (USSOUTHCOM), el General Charles Wilhelm, quien informó que dado el desalentador desempeño de las fuerzas estatales en la lucha contrainsurgente, Colombia se convertía en la principal amenaza hemisférica¹⁰⁵.

Por aquel entonces culminaba el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), cuyas relaciones con Estados Unidos mantuvieron fuertes tensiones y un leve distanciamiento. El gobierno de Samper enfrentó una investigación producto de la financiación ilícita a través del “Cartel de Cali” a su jefe de campaña y posterior ministro de Defensa, Fernando Botero Zea¹⁰⁶, lo que melló la legitimidad del mandatario y conllevó a que Estados Unidos anulara su visa para el ingreso a ese país, un hecho inédito.

Para 1998, el país entró en una recesión por los efectos de la Apertura Económica, una política implementada por el gobierno de César Gaviria (1990-1994) que aplicó una flexibilización de aranceles a las importaciones buscando incrementar la asociación comercial con Estados Unidos y estimuló la privatización de empresas estatales. El efecto desindustrializador condujo al incremento del desempleo, la informalidad y una crisis del sistema crediticio que explotó a través de la estructura hipotecaria conocida como UPAC¹⁰⁷. Las expectativas con las que asumió el gobierno Ernesto Samper se diluyeron entre la crisis de legitimidad y los escollos para avanzar en las negociaciones de paz con las organizaciones guerrilleras (Rizo Otero, 2002: 186-197). En términos macroeconómicos, la recesión se

105En palabras del analista estadounidense Richard Downes “Colombia pasó de ser un país problema en el contexto internacional, a convertirse en la nación que representa mayores riesgos para la seguridad regional” (Downes, 1999: 71), lo que corrobora desde numerosos ángulos el cuadro interpretativo que justificó la integración internacional en el conflicto colombiano.

106La investigación conocida como el “Proceso 8.000” por el número de expediente en la Fiscalía, se trató de un caso por narcotráfico que tuvo un capítulo dedicado a la financiación de la campaña presidencial de 1994 y sus responsables, no obstante, en el sentido común se instaló que se trataba de una causa directamente vinculada con Samper, quien nunca fue condenado aunque se comprobó la transferencia de dineros del narcotráfico.

107De acuerdo con el Banco de la República la unidad de poder adquisitivo constante (UPAC) era usada para calcular el costo de algunos de los créditos de vivienda. Éste sistema originado en Brasil, se implementó en Colombia en el año 1972 durante la presidencia de Misael Pastrana Borrero y duró hasta 1999, a partir de entonces, el sistema cambió a UVR (unidad de valor real constante) creada por el Congreso de la República mediante la Ley 546 de 1999.

reflejó en una caída del PBI entre 1998 y 2003, de 116.699 millones de dólares a 94.029 (CEPAL, 2002), lo que inicialmente dificultaba alterar el Gasto en Defensa y Seguridad.

El sucesor de Samper, Andrés Pastrana (1998-2002), revivió fervorosamente la vieja doctrina del *respice polum*¹⁰⁸ en la política exterior colombiana, poniendo en primer orden de prelación la relación bilateral con Estados Unidos. Tal acercamiento trataba de mostrar estabilidad y capacidad de conducción, con una agenda desafiante que ponía en el centro los diálogos de paz con las FARC-EP, en un momento de visible fortaleza de esa organización insurgente. El acompañamiento estadounidense era crucial para articular la estrategia diplomática y de seguridad que más tarde tomaría la forma conceptual de “guerra ambigua” en desarrollo del Plan Colombia. Se trata de una doble estrategia que combina la guerra contrainsurgente con la guerra anti-narcóticos, mejor conocida como “Guerra contra las Drogas”. Según Eduardo Pizarro y Pilar Gaitán (2010), la emergencia de dicha caracterización tiene raíces en algunas contradicciones entre el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa de Estados Unidos, ya que:

Mientras que el Departamento de Estado declaraba que el Plan Colombia era, en términos de su componente militar, un plan antinarcóticos, los analistas del Departamento de Defensa insistían en que las líneas divisorias entre el tráfico de drogas y las guerrillas eran tan delgadas que, de una forma u otra, el Plan Colombia terminaría teniendo algún elemento contrainsurgente. Estos analistas adoptaron el concepto de “guerra ambigua” para justificar dicho punto de vista. (Pizarro y Gaitán, 2010: 148)

La noción de “guerra ambigua” (Pizarro, 2002) se potenció sobre la retórica que traspasó desde la guerra contra el comunismo hasta las “narco-guerrillas”¹⁰⁹ y el “narco-terrorismo”, como lo señalan Delgado y Romano (2011), y cuya pretensión es justificar la intervención de la fuerza del Estado¹¹⁰. Otros estudios como el de María Elina Zacarías

108 Como ya se mencionó en el capítulo anterior, se trata de una diplomacia basada en “mirar a la estrella polar del norte (Estados Unidos)” implementada inicialmente por Marco Fidel Suárez y continuada desde el primer cuarto del siglo XX.

109 Según el sociólogo colombiano Miguel Ángel Beltrán “El término de la narcoguerrilla acuñado hace ya varios años por el entonces embajador norteamericano en Colombia, Lewis Tambs, durante la administración Reagan, ha servido a los altos mando militares para conciliar las nuevas políticas de Washington, que privilegian la lucha contra el narcotráfico, con su tradicional tarea de lucha contrainsurgente.” (Beltrán Villegas, 1997:139)

110 “Todo lo anterior allana el camino para la criminalización de la pobreza y la represión de la protesta por la vía de asociar los movimientos sociales con figuras que “requieren” la intervención de la fuerza del Estado, situación que habilita la eventual injerencia de EU con el argumento de asegurar sus inversiones y otros intereses, como los de sus socios “menores”. Nos referimos al uso de figuras como el comunismo (en su momento), el terrorismo o la narco-insurgencia, que precisan de la acción del Estado” (Delgado y Romano, 2011: 90)

(2013) hablan del paso de “tres guerras” que conjugan la asistencia militar estadounidense en Colombia en tres ejes: insurgencia, narcotráfico y terrorismo (Zacarías, 2013: 213-214). En ambos casos lo que acontece es una actualización de la representación estratégica de la amenaza que convalida una política militar.

Sobre esto se podría trazar una línea de continuidad entre el gobierno de Bill Clinton (1993-2001) y el de George W. Bush (2001-2009), sin soslayar el impacto trascendental del 11 de septiembre del 2001 en la militarización de la política exterior estadounidense. Respecto al Plan Colombia, tanto Clinton como Bush mantuvieron una tendencia a jerarquizar la asistencia militar, profundizada además en la segunda fase del plan durante 2007-2013 (Vega, 2015: 417-422). Se coincide con Romano (2010) en que hay una continuidad de larga data en las relaciones de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, particularmente en torno a la “guerra preventiva”. Aunque Bush (hijo) pareciera inaugurar un esquema geopolítico con la “guerra contra el terrorismo”, en realidad es una nueva representación de una lógica tradicional securitaria que construye múltiples justificaciones para combatir lo que considera una amenaza mediante su intervención.

Para Diana Rojas (2015) Estados Unidos emprendió a través del Plan Colombia una intervención basada en un modelo dual, es decir, desarrollando tanto una “intervención dura” afincada en un enfoque militarista, el fortalecimiento de la erradicación de cultivos de uso ilícito y algunas modificaciones en la estructura y operación de las Fuerzas Armadas y de Policía, como una “intervención blanda” asociada al desarrollo del proceso de paz y respaldado mediante la asistencia para el desarrollo mediante USAID. Según Rojas, la visión centrada en la política anti-narcóticos combinada con la lucha contrainsurgente provocaría tensiones con la Unión Europea reduciendo su participación en el plan a algunos programas sociales, y por otra parte “debido al enfoque militarista, el Plan no sólo no contribuiría a resolver la guerra en Colombia sino que terminaría diseminándola por toda la región andina” (Rojas, 2015: 51)¹¹¹. Esa dualidad es la confirmación fehaciente de la metodología estructurada desde la década de 1960 y afinada en las siguientes para lograr un modelo efectivo de intervención.

¹¹¹Al respecto Rojas señala que se trató de una “división del trabajo en la intervención internacional en Colombia”, mientras Estados Unidos respaldaba el componente militar (mayoritario), la Europa se enfocaría en la paz, los derechos humanos y algunas políticas sociales.

La internacionalización del conflicto armado en Colombia ha sido una preocupación sostenida tanto por personas de la academia y analistas, como por otros Estados de la región. La manera en que irradió el Plan Colombia a la región suramericana generó tensiones y alarmas constantes, especialmente por la penetración estadounidense que ello contrajo en el ámbito de la seguridad, extendida a partir de la Iniciativa Regional Andina¹¹² y la Iniciativa Mérida que abarcó hasta México (Delgado y Romano, 2011; García Pinzón, 2015; Pizarro y Gaitán, 2010). Además, la intervención explícita de Estados Unidos dio la señal de desconfianza con el aumento de los *Forward Operating Locations* (Centros Operativos de Avanzada, FOL por sus siglas en inglés), y acontecimientos como las invasiones en Afganistán e Irak post 11 de septiembre de 2001 y un poco más tarde, la reactivación de la IV Flota del Comando Sur (Cardinale, 2018: 300-301).

A pesar del constante esfuerzo por adaptarse a las formas de la guerra que se desarrollaban en Colombia, las Fuerzas Armadas padecían una singular desventaja frente al “nuevo modo de operar” de la ofensiva guerrillera de la década de 1990. La combinación de las tácticas de la guerra irregular (asimetría, emboscada, sorpresa, etc.) con el ataque en contingentes equiparables a un batallón, sumía en el desconcierto a los estrategas del Estado. Para 1998, antes de la firma del Plan Colombia, la Fuerza Pública (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) contaban con 233.300 personas¹¹³ y un presupuesto de 3.389 millones de dólares equivalentes al 3,4% del PIB (SIPRI, 2019), mientras que, según estimaciones oficiales, las FARC-EP y el ELN sumaban aproximadamente 10.000 combatientes (SIPRI, 1998: 30).

El narcotráfico, presentado como el principal problema de Colombia, representaba a fines de la década de 1990 tres cuartas partes de la producción de cocaína a escala mundial.

112La misma Diana Rojas explica las motivaciones de esta estrategia, también contenida entre las formas de internacionalización del conflicto armado colombiano. Según la autora, “Al inicio de su mandato el presidente Bush había manifestado la voluntad de continuar con la política de apoyo hacia el Plan Colombia a través de la Iniciativa Regional Andina. Esta extensión a la región andina se debió en buena medida a las protestas de los países vecinos por los efectos de la campaña antinarcóticos en sus fronteras” (Rojas, 2015: 122). Por su parte, Pizarro y Gaitán documentan que de acuerdo al Director de la Oficina Anti-terrorismo del Departamento de Estado, Francis X. Taylor, “su oficina se encontraba trabajando con otros organismos en la elaboración de una estrategia antiterrorista para Colombia y otros países de la región de los Andes que sería complementaria al Plan Colombia y a la Iniciativa Andina.” (Pizarro y Gaitán, 2010: 150)

113De acuerdo con los datos reportados por el Banco Mundial, en 1998 el personal de toda la Fuerza Pública en Colombia era 233.300; las cifras son consolidadas por el *International Institute for International Studies* y *The Military Balance*. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1?locations=CO>

Fue en ésta época que se implementó la erradicación mediante fumigación de cultivos, con una fuerte campaña entre 1996 y 1998 cuyo fracaso estruendoso fue omitido: mientras la erradicación creció de 2.500 hectáreas en 1996 a 13.650 en 1998, el área cultivada incrementó de 67.200 a 101.800 en el mismo periodo, según los datos publicados por la *Government Accountability Office* (Rojas, 2015: 53). De acuerdo al discurso estadounidense, esta sería la principal razón para intervenir en Colombia, sumado como ya se ha dicho, a que tal circunstancia ha conducido al supuesto deterioro de la soberanía y la capacidad estatal por el poder adquirido por las fuerzas insurgentes, que de acuerdo a los gobierno de Estados Unidos y Colombia, pasaron a financiarse principalmente del narcotráfico¹¹⁴.

Las relaciones entre Estados Unidos y Colombia pasaron a una exagerada “narcotización”, de modo que la asistencia extranjera se justificaba casi enteramente por ese fenómeno. Como relata Viviana García, durante la Cumbre de Ministros de Defensa realizada en Cartagena a finales de 1998, “el Secretario de Defensa norteamericano William Cohen firmó con el Ministro de Defensa colombiano Rodrigo Lloreda un acuerdo para fortalecer la cooperación militar. En el marco de este acuerdo se adelantó el entrenamiento del primer batallón antinarcóticos del Ejército colombiano, inaugurado en abril de 1999.” (García Pinzón, 2015: 18). Sería la primera de varias iniciativas de robustecimiento del Instrumento Militar a la que seguirían dos acontecimientos que redundaron en el diseño de fuerza del Ejército: la activación de la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) y la creación la Escuela de Soldados Profesionales. La orientación era engrosar las filas hasta alcanzar los 160.000 soldados (entre regulares y profesionales) para el año 2004 (Tapias, 2001).

Resulta más claro entonces que la lucha anti-narcóticos era más una excusa para enfrentar una embestida contrainsurgente sin precedentes, que permitiera frenar el avance de las guerrillas y sincronizar el proceso colombiano con la mayoría de países de la región.

2. Claves del Plan Colombia: asistencia extranjera, contrainsurgencia y libre mercado

¹¹⁴La afirmación nutrió el imaginario de un mega ejército de narcos degradado y despojado de ideales, organizado al modo de un cartel, lo que supone la capacidad de fijar precios y controlar el proceso de comercialización de las drogas ilícitas. No obstante, durante los Diálogos de Paz de La Habana donde se trató el tema de la “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” las FARC desconocieron tales afirmaciones y esclarecieron los modos de financiación por gramaje en algunas de las zonas donde tenían presencia.

En 1999, el senado de EEUU aprobó un acuerdo bilateral con la República de Colombia, cuyo mecanismo de implementación sería ejecutado a través del sistema de ayuda extranjera para el desarrollo y el acuerdo de asistencia militar estipulados en los convenios firmados por ambas naciones, y con una financiación conjunta entre EEUU, Colombia y la Unión Europea (UE), éste último, como aportante a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y bajo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ese mismo momento, el gobierno de Colombia presidido por Andrés Pastrana Arango (1998-2002), desarrollaba negociaciones políticas con la guerrilla de las FARC-EP en San Vicente del Caguán, departamento del Caquetá localizado sur del país. El acuerdo fue denominado “Plan para la Paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” aunque su abreviatura más conocida es Plan Colombia y sus objetivos principales fueron: 1) combate al narcotráfico, 2) apoyo para el desarrollo económico y c) fortalecimiento institucional. La financiación comenzó en el año 2000 durante el gobierno de Bill Clinton y continuó durante las gestiones de George W. Bush y Barack Obama, quien en 2016 lo renovó junto a su par colombiano Juan Manuel Santos bajo la denominación de Plan “Paz Colombia”.

Las diez estrategias que guiaron el Plan Colombia estimaban un período de desarrollo de cinco años, tiempo en el cual se proponía como meta la reducción de la producción de cocaína al 50%. No obstante, bajo la “guerra contra las drogas” ambos Estados articularon una estrategia contrainsurgente consolidada en torno a la retórica de las “narco-guerrillas”. Se citan a continuación las diez estrategias señaladas en el documento del Plan Colombia estructuradas a partir de los cuatro objetivos mencionados:

1. Una estrategia económica que genere empleo, que fortalezca la capacidad del Estado para recaudar impuestos, y que ofrezca una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico. La expansión del comercio internacional, acompañada por un mejor acceso a los mercados extranjeros y de acuerdos de libre comercio que atraigan inversión extranjera e interna son factores claves en la modernización de nuestra base económica y para la generación de empleo. Dicha estrategia es esencial en un momento en que Colombia enfrenta su peor crisis económica en 70 años, con un desempleo hasta del 20%, lo cual a su vez limita severamente la capacidad del gobierno para luchar contra el narcotráfico y la violencia que éste genera.

2. Una estrategia fiscal y financiera que adopte medidas severas de austeridad y ajuste con el fin de fomentar la actividad económica, y de recuperar el prestigio tradicional de Colombia en los mercados financieros internacionales.

3. Una estrategia de paz que se apunte a unos acuerdos de paz negociados con la guerrilla con base en la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos, que además deban fortalecer el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico.

4. Una estrategia para la defensa nacional para reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la Policía, para que estos recuperen el estado de derecho, y proporcionen seguridad en todo el

territorio nacional, en contra del delito organizado y los grupos armados y para proteger y promover los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

5. Una estrategia judicial y de derechos humanos, con el fin de reafirmar el estado de derecho y para asegurar una justicia igualitaria e imparcial para todos, y al mismo tiempo que promueva las reformas ya iniciadas en las fuerzas militares y la Policía para garantizar que éstas cumplan con su papel en la defensa y respeto de los derechos y la dignidad de todos.

6. Una estrategia antinarcoóticos, en asocio con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena: la producción, distribución, comercialización, consumo, lavado de activos, de precursores y de otros insumos, y el tráfico de armas, para combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas, y para impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.

7. Una estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias. El desarrollo alternativo también contempla actividades de protección ambiental que sean económicamente factibles, con el fin de conservar las áreas selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos sobre la Cuenca Amazónica y sobre los vastos parques naturales que son a la vez áreas de una biodiversidad inmensa y de importancia ambiental vital para la comunidad internacional. Dentro de este marco, la estrategia incluye proyectos productivos sostenibles, integrales y participativos, en combinación con la infraestructura necesaria y dedica atención especial a las regiones que combinan altos niveles de conflicto con bajos niveles de presencia del Estado, un capital social frágil y degradación grave del medio ambiente, como son el Magdalena Medio, el Macizo Colombiano y el suroccidente de Colombia.

8. Una estrategia de participación social que apunte a una concientización colectiva. Esta estrategia busca desarrollar una mayor responsabilidad dentro del gobierno local, el compromiso de la comunidad en los esfuerzos anticorrupción y una presión constante sobre la guerrilla y sobre los demás grupos armados, con el fin de eliminar los secuestros, la violencia y el desplazamiento interno de individuos y comunidades. Esta estrategia también incluye la colaboración con empresarios locales y grupos laborales, con el fin de promover modelos innovadores y productivos para así enfrentar una economía más globalizada, fortalecer de este modo nuestras comunidades agropecuarias y reducir los riesgos de violencia rural. Adicionalmente, esta estrategia busca fortalecer las instituciones formales y no formales que fomenten cambios en los patrones culturales a través de los cuales se desarrolla la violencia, y que se fortalezcan. Además incluye la promoción de mecanismos y programas pedagógicos para aumentar la tolerancia, los valores esenciales de la convivencia y la participación en asuntos públicos.

9. Una estrategia de desarrollo humano que garantice servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad durante los próximos años, especialmente incluidos no solamente los desplazados o afectados por la violencia, sino también los sectores sumergidos en condiciones de pobreza absoluta.

10. Una estrategia de orientación internacional que confirme los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga. Se deben tomar acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena de este flagelo. Asimismo, el costo de dicha acción y de sus soluciones debe recaer sobre los países involucrados habida cuenta de su capacidad económica individual. El papel de la comunidad internacional también es vital para el éxito del proceso de paz, de acuerdo con los términos del derecho internacional y con el consentimiento del gobierno colombiano (Presidencia, 1999).

Sin lugar a dudas, el Plan componía una completa proyección del país en asuntos por fuera de la agenda internacional y donde intervendría Estados Unidos. A pesar de su amplitud temática, el pilar más consistente era la modernización del Estado a partir de las Fuerzas Armadas y de Policía, un modelo económico austero y aperturista, así como un eficiente

sistema de administración de justicia (reformado a semejanza del estadounidense). Por otra parte, si bien la solución política dialogada al conflicto armado con las insurgencias formaba parte de dicho esquema, no se destacó en los hechos como una apuesta fundamental, revelando la búsqueda de una pausa estratégica que viabilizara una contención durante el proceso de reingeniería militar.

El mismo documento recogía un estado de situación de Colombia que era presentado de modo dramático en casi todos los aspectos: militar, judicial, derechos humanos, economía, entre otros. La ayuda exterior se mostraba imperiosa ante la ajustada economía colombiana que experimentaba una tasa de desempleo del 20%, y un nivel de endeudamiento que había escalado vertiginosamente de 19,1% a 34% del PIB entre 1995 y 1999 (Colombia, 1999). No obstante, el principal argumento era sustentado por la gravitación internacional que había cobrado el narcotráfico. La jefa del Departamento de Estado dejaba claras estas prioridades para su gobierno a inicios de 1999 y aducía con datos las razones del esfuerzo anti-narcóticos que estaban dispuestos a asumir:

“Estamos de acuerdo con el presidente Pastrana en que nuestra relación bilateral tiene que ampliarse para discutir más que los meros asuntos de la lucha antinarcóticos. Ya hemos realizado progresos en ese sentido puesto que hemos iniciado intercambios con el gobierno colombiano sobre una amplia gama de temas de interés común, incluyendo el comercio y la inversión, la lucha antinarcóticos, el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y el proceso de paz. Sin embargo, teniendo en cuenta que 80 por ciento de la oferta mundial de cocaína es cultivada, procesada o transportada por Colombia y que entre el 50 y el 70 por ciento de la heroína consumida en la costa este de Estados Unidos es de origen colombiano, seguimos viendo el tráfico de narcóticos como una amenaza para la seguridad nacional en ambos países. A medida que se amplía nuestra relación bilateral, esperamos que nuestra cooperación antinarcóticos se expanda y se intensifique.” (Semana N.º 872, 1999: 35)

Según las afirmaciones de la Secretaria de Estado Madeleine Albright¹¹⁵ la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos se concentraba en dos sentidos: 1) sostener la lucha antinarcóticos a partir de su calificación como amenaza para la seguridad nacional de ambos países, y 2) avanzar en una agenda comercial y de inversiones. Sobre el segundo punto se destaca la reunión entre el presidente de los Estados Unidos Bill Clinton y su par colombiano Andrés Pastrana en Washington, donde se firmaron acuerdos de impacto

115Albright, de origen checoslovaco, fue la primera mujer en ocupar el cargo de Secretaria de Estado. Durante su formación en Columbia University en la década de 1960 tuvo como mentor a Zbigniew Brzezinski, destacado asesor de John Kennedy y Lyndon Johnson, y más tarde Consejero de Seguridad Nacional de James Carter.

económico a la vez que se manifestó un decidido respaldo al proceso de paz encarado por el gobierno y las FARC-EP¹¹⁶. Así lo destacó la diplomática estadounidense en una entrevista de esa época:

“Durante la visita oficial del 28 de octubre a Washington el presidente Pastrana y el presidente Clinton iniciaron consultas acerca de un tratado bilateral de inversiones, Estados Unidos constituyó un consejo de comercio e inversión para la región andina, discutieron modalidades para incrementar la cooperación en materias aduaneras y para proteger el medio ambiente, acordaron trabajar para implantación de un régimen de cielos abiertos. Ambos gobiernos firmaron acuerdos en virtud de los cuales Estados Unidos suministrará apoyo en las áreas de desarrollo alternativo, protección de los derechos humanos, asistencia al sector financiero, protección ambiental y educación para favorecer el medio ambiente, comercio y actividad antinarcóticos” (Semana N.º 872, 1999: 35)

Más allá de lo explicitado en el documento oficial del Plan Colombia, hay tres claves que constituyen los pilares de su desarrollo: a) la asistencia extranjera, b) la estrategia contrainsurgente y c) la mercantilización de la guerra. De modo transversal han sido cruciales la financiación estadounidense como catalizadora del proceso en general, el contexto global de creciente desafío a la unipolaridad de la potencia norteamericana y la demanda de recursos naturales estratégicos en un área que a su vez constituye un potencial de expansión mercantil.

A) La asistencia extranjera

Según Noam Chomsky, a partir del Plan Colombia la nación latinoamericana pasó a recibir “más ayuda militar de Estados Unidos que el resto de América Latina y el Caribe juntos. En total para 1999, alcanzó aproximadamente US\$ 300 millones, además de US\$ 60 millones en venta de armas, un incremento tres veces mayor con relación a 1998” (Chomsky, 2000: 9). En el mismo período, el Programa Internacional de Control de Narcóticos pasó a concentrar el mecanismo de asistencia extranjera por su amplia cobertura, que abarcaba desde asistencia militar y policial hasta socioeconómica. Los datos del *Security Assistance Monitor* son reveladores al respecto: de cada 10 dólares destinados a la asistencia en seguridad en 1999, 6,3 iban al INCLE (*International Narcotics Control and Law Enforcement*); en el año 2000 la relación ascendió a 8,9 dólares de cada 10.

116A continuación se citan los dos memorandum de entendimiento firmados en Washington destinados al fortalecimiento de la administración de justicia y al desarrollo alternativo para mitigar la expansión de cultivos de “adormidera y coca”, cuyos fondos fueron entregados a través de USAID. A) http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/B0631_US-28-10-1998-DH.PDF; B) http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/4FB4E_US-28-10-1998.PDF

La asistencia estadounidense se convirtió en el combustible de la reforma estatal de mayor envergadura de la historia contemporánea en Colombia, estimulando el protagonismo de la Fuerza Pública desde el plano operativo hasta el psicosocial. Han sido múltiples los programas para los cuales Estados Unidos ha transferido recursos a Colombia entre 1999 y 2016, entre los cuales seguridad ha ocupado un lugar relevante; ocasionalmente una porción importante ha sido empleada en servicios prestados por “contratistas” estadounidenses, consolidando círculo virtuoso en favor del gobierno-sector privado de la potencial norteamericana a donde retornan con creces los recursos aportados a Colombia.

Como se muestra a continuación, la asistencia extranjera mediante el Plan Colombia se inscribió en una estrategia regional, lo que se constata en los datos ordenados y presentados por Pizarro y Gaitán, y permiten visualizar la magnitud de las transferencias iniciales y la proyección del Plan:

Tabla N.º 1

Asignación del Paquete de Ayuda Estadounidense

Asignación	Contribución (en millones de dólares)	Porcentaje (%)
Ayuda a Colombia	860.3	65
Ayuda a otros países	180.0	14
Organismos estadounidenses	223.5	17
Clasificado	55.3	4
Total	1319.1	100

Fuente: Pizarro y Gaitán, 2010: 154

El desglose de las transferencias durante la primera fase del Plan Colombia delatan las prioridades y el enfoque real de la política implementada. Del total de 860 millones de dólares del paquete destinado para Colombia, casi el 75% era destinado a asuntos militares y de seguridad contrastando frente a la pírrica cuota de menos del 1% para la paz. Por ello, aunque en la agenda mediática se posicionaba la llamada “diplomacia de paz”, la política pública condensaba el fortalecimiento del instrumento militar, como se visualiza en el cuadro a continuación:

Tabla N.º 2

Asignación del Paquete Colombiano

Asignación	Monto (en millones de dólares)	Porcentaje (%)
Asistencia Militar	US\$ 519.2	60.35
Asistencia Policial	US\$ 213.1	14.31
Desarrollo Alternativo	US\$ 68.5	7.96
Ayuda para Personas Desplazadas	US\$ 37.5	4.36
Derechos Humanos	US\$ 51.0	5.93
Reforma Judicial	US\$ 13.0	1.51
Imperio de la Ley	US\$ 45.0	5.23
Paz	US\$ 3.0	0.35
Total	US\$ 860.3	100.0

Fuente: Pizarro y Gaitán, 2010: 155-156

El cuadro demuestra no solo la masa de recursos transferida, sino también el mecanismo que se viene puntualizando. El gobierno de George W. Bush cumplió un rol muy importante en la continuidad y profundización de la asistencia extranjera, argumentando la urgencia de combatir el narcotráfico¹¹⁷, por ello “solicitó un presupuesto de US\$ 731 millones para la región que serían enviados a través del Programa Internacional de Control de Narcóticos, una combinación de asistencia militar, policial y socioeconómica.” (Pizarro y Gaitán, 2010: 154). Dicho monto se distribuyó en un 70% para asistencia militar y un 30% para la policía, un hecho que han cuestionado diversos organismos estadounidenses que, apoyados en la Ley *Posse Comitatus*, advierten que Estados Unidos no debe emplear sus Fuerzas Militares en asuntos de seguridad interior ni debe estimular esto fronteras afuera (Whiters, Santos e Isacson, 2010: 30).

Pizarro y Gaitán consideran que “El cambio más importante en la asistencia militar estadounidense a Colombia fue la remoción de la condición, por primera vez desde el final de la Guerra Fría, de que la ayuda militar a Colombia estuviera sujeta a su exclusiva utilización en la guerra contra las drogas”, algo que Bush transgredió para borrar la “línea invisible” que “separaba formalmente o, en la práctica, a la lucha antinarcótica de los programas

¹¹⁷De acuerdo a los reportes de la UNODC entre 2000 y 2003, la política de erradicación forzada redujo la superficie cultivada de aproximadamente 160.000 hectáreas a menos de 90.000 (UNODC, 2013). No obstante, dos fenómenos acompañaron este proceso: 1) el incremento del precio por kilogramo de cocaína producida y 2) el aumento de la productividad por hectárea cultivada, obteniendo una cantidad mayor de toneladas métricas en áreas más reducidas. Estos resultados permiten reconocer un proceso de industrialización constante, pocas veces estudiado, así como el efecto en el precio de mercado en la relación demanda vs políticas de interdicción.

contrainsurgentes.” (Pizarro y Gaitán, 2010: 157). Éste es un punto de contacto de tres aristas esenciales en la ejecución del Plan Colombia, primero, porque presenta de forma diáfana la intervención estadounidense en el conflicto armado colombiano usando la asistencia extranjera, segundo, por el marcado enfoque contrainsurgente que toma dicha estrategia y que se agudiza con la sindicación de las guerrillas como organizaciones narcotraficantes y terroristas, y tercero, porque a partir de estos componentes se formula una nueva política pública de Defensa y Seguridad que sintetiza estos aspectos: la Seguridad Democrática¹¹⁸.

Entrada la era Obama, en 2009 se emprendió la reforma del Sector Seguridad en Estados Unidos, con la cual se buscaba reorganizar las relaciones entre el Departamento de Defensa, de Estado y la USAID. De acuerdo con un documento de ésta última, su objetivo era “achicar la brecha entre la asistencia para el desarrollo y la asistencia en seguridad”. El texto continúa afirmando que:

Esta última se ha enfocado demasiado en proveer equipos y entrenamiento a las fuerzas de seguridad, mientras que la asistencia para el desarrollo ha excluido generalmente la asistencia vinculada a la seguridad, aunque no puede haber desarrollo sin un mínimo de seguridad. Las crecientes y complejas amenazas que deben enfrentar nuestros socios y nuestra nación requieren que articulemos urgentemente la seguridad, la gobernanza y el desarrollo de modo sustentable y comprensivo” (USAID, 2011).

De este modo los Objetivos de Desarrollo pasaban a integrarse cada vez más una agenda internacional securitizada, que para el caso colombiano se apoyaba en estrategias de “modernización” institucional tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía, concentrando un voluminoso paquete de transferencias mediante USAID. Para Silvina Romano (2012) este derrotero se empeñaba bajo la estrategia de las “Tres D” (defensa, desarrollo y diplomacia) iniciada por Condolezza Rice durante la gestión Bush y recargada por el líder demócrata y su secretaria de Estado Hilary Clinton. Según Romano, “El rol de las Tres D es garantizar la articulación entre las inversiones, el crecimiento del mercado y la seguridad. Dos conceptos legitimadores de esta “nueva propuesta” son el “soft power” (poder blando) y sobre todo el de “smart power” (poder inteligente).” (Romano, 2012: 200). El lugar privilegiado que ocupa el mercado en las estrategias de asistencia “para el desarrollo” es insoslayable siguiendo este

¹¹⁸La Política de Defensa y Seguridad Democrática fue formulada por el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) y se basó en establecer los criterios para la solución militar del conflicto interno, cuyo origen hasta entonces se había consensuado tenía una raíz socio-económica y política. Se volverá sobre éste tema más adelante analizando la toma de posición del Estado y las élites del poder.

orden de ideas, lo que muestra una forma más a través de la cual la proyección geopolítica estadounidense se realiza en función de la expansión capitalista y el proceso de acumulación.

El Plan Colombia alteró la jerarquía de las políticas estatales y por ende la asignación de fondos para las distintas áreas de la administración pública. Aunque Estados Unidos realizó un voluminoso y extraordinario aporte económico a Colombia para la ejecución del Plan, el Estado colombiano asumió las nuevas prioridades y sus consecuencias presupuestarias. Tan pronto como se activó la asistencia militar y para el desarrollo, el Gasto en Defensa y Seguridad inició un proceso exponencial que le obligó incluso a aplicar gravámenes para fondear el sostenimiento de un poder militar y policial en expansión. Fue particularmente durante la implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática que el presupuesto del Sector Defensa y Seguridad se incrementó más aceleradamente, posicionando a Colombia en el segundo país que más recursos económicos destina al respecto después de Brasil en la región suramericana.

Figura N.º 1



Fuente: elaboración propia con base de datos del SIPRI (2019)

Entre el año fiscal 2000 y 2016, Estados Unidos a través del comité de apropiaciones del Congreso destinó más de 10.000 millones de dólares para Colombia¹¹⁹, convirtiéndolo en el principal receptor de ayuda militar en el Hemisferio Occidental (CRS, 2019: 31)¹²⁰. Para reforzar este planteamiento sobre la dinámica de militarización asistida por Estados Unidos, basta con ver los datos de *Security Aid* (programas de ayudas militares y de seguridad) proporcionados por el *Security Assistance Monitor*¹²¹ para Colombia entre los años 2000 y 2016. En dicho período, más de 6.600 millones fueron transferidos solo en el programa de Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE, por sus siglas en inglés) y en promedio recibe 1,4 millones de dólares al año fueron otorgados mediante el programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET), por medio del cual han sido formados 108.727 militares colombianos entre 2010 y 2020, superando a Afganistán (86.825) e Irak (42.608) (Egar, 2021). Entre 1999 y 2016, los dos principales programas de asistencias anti-narcóticos sumaron 8.589 millones de dólares, más de 1.000 millones más que lo estimado para todo el Plan Colombia.

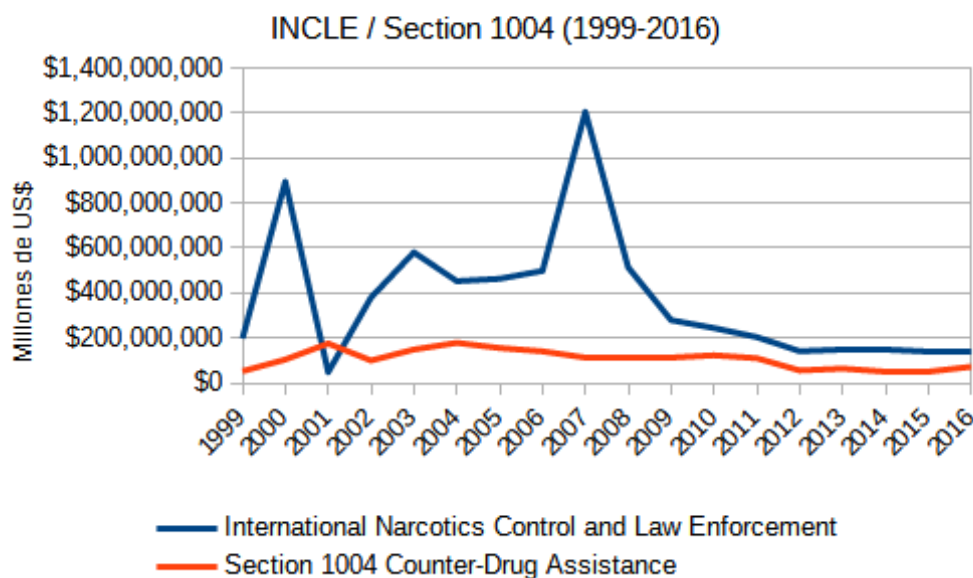
119De acuerdo a las cifras registradas en el *Security Assistance Monitor* Colombia ha recibido por concepto de asistencia en seguridad más de 14.000 millones de dólares, incluyendo los programas de IMET y FMF (*Foreign Military Financing*).

120El informe elaborado por el *Congressional Research Services* en 2019 afirma que, aunque el Congreso de Estados Unidos nunca aprobó el Plan Colombia, el programa y sus metas fueron fijados en esa nación y los fondos fueron destinados anualmente a través del presupuesto. (CRS, 2019: 31)

121Veáse <https://securityassistance.org/es/data/country/military/country/2000/2019/all/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean/?language=es>

Figura N.º 2

Evolución de asistencia extranjera anti-narcóticos



Fuente: elaboración propia con datos del *Security Assistance Monitor*

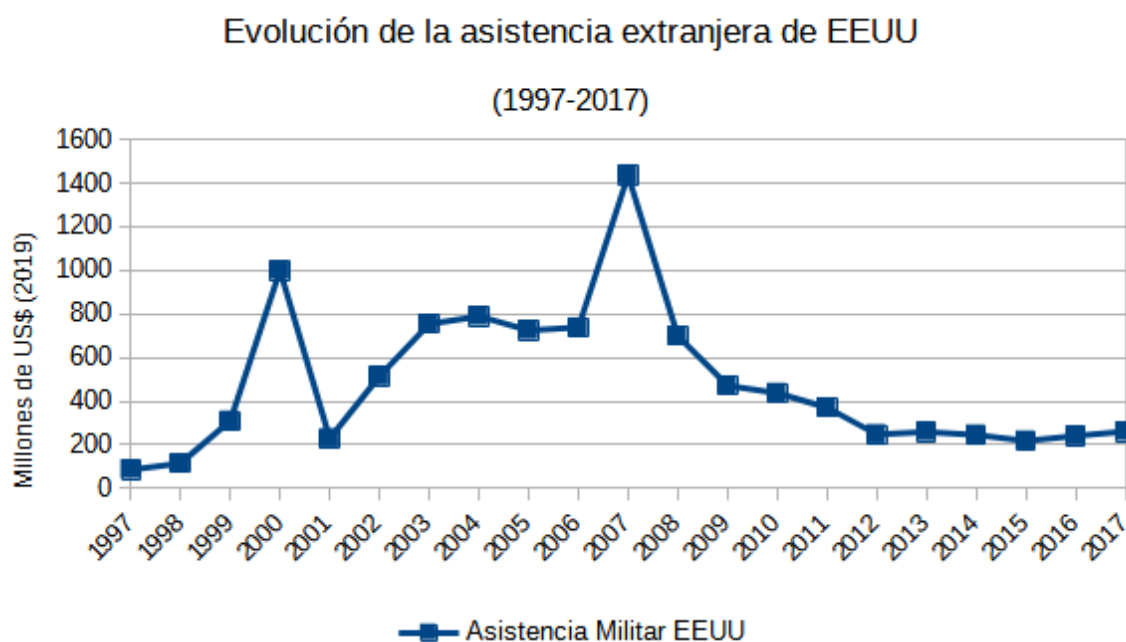
Colombia encabeza la lista de naciones latinoamericanas que perciben ayuda estadounidense con una apabullante cifra de 999,56 millones de dólares inaugurando el siglo XXI, superada en 2007 al llegar a 1.430 millones de dólares y aportando el 75,2 % y el 84,2 % del total suramericano respectivamente. Los aportes coinciden con la primera fase del Plan Colombia y el año posterior a la reelección de Álvaro Uribe Vélez, momento en que el promotor de la Política de Defensa y Seguridad Democrática implementó la ofensiva militar conocida como el Plan Patriota¹²² durante la segunda fase del Plan.

Aunque se suele suponer que el Plan Colombia se ejecutó fundamentalmente con fondos de la Asistencia Extranjera, la distribución del gasto en las áreas prioritarias del presupuesto nacional de Colombia muestran que el mayor esfuerzo fue aportado nacionalmente, considerando los aportes externos como un estímulo para el proceso general. Mientras el Gasto en Defensa y Seguridad representaba el 2,8 % del PBI en 1997, pasó

¹²²Dicho plan se implementó como parte de la Estrategia de Consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, con el objetivo de aniquilar a la guerrilla de las FARC-EP en noventa días. Sus operaciones inauguraron lo que se conoce como la Doctrina de Acción Integral, la cual supone acciones militares de gran envergadura, recuperación de posiciones, articulación con núcleos civiles y la promesa del arribo de instituciones estatales. El resultado fue una agudización del fenómeno de desplazamiento forzado y el despojo de tierras a campesinos.

abruptamente a un 3,8 % en 1999, y alcanzó el pico de 3,9% en 2009 de los cuales el aporte de Estados Unidos hasta entonces se aproximaba a los 8.000 millones de dólares, equivalentes al 10,4% del total, posicionando a Colombia como el segundo mayor destino de sus ayudas militares en el mundo.

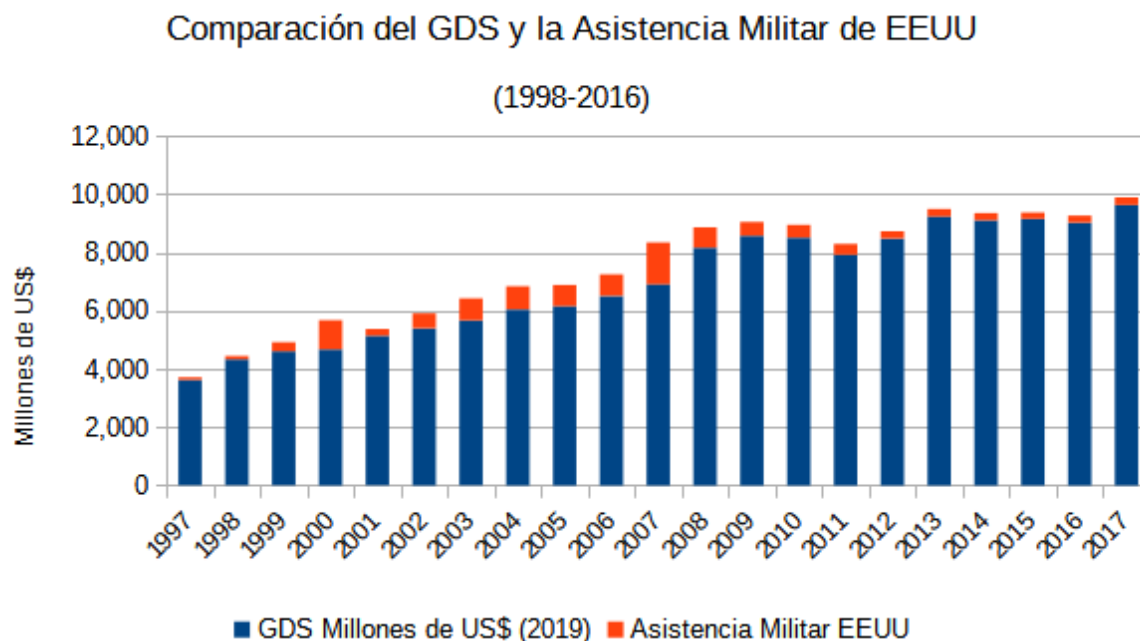
Figura N.º 3



Fuente: elaboración propia con datos del *Security Assistance Monitor*

El siguiente cuadro permite entender la proporción de la asistencia extranjera en comparación con la evolución del Gasto en Defensa y Seguridad para dimensionar la magnitud de recursos destinados al sector:

Figura N.º 4



Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Security Assistance Monitor* y la base de datos del SIPRI 2019.

Es pertinente aclarar que desde el inicio del Plan Colombia, parte importante del programa INCLE se empleó en la compra de insumos para la erradicación de cultivos declarados ilícitos, bien sea voluntaria o forzada, caso en el que se puede proceder manualmente o vía aspersión aérea¹²³. El 53% de los insumos se compran a compañías estadounidenses, y en el caso de las aspersiones, se ha llegado hasta contratar empresas y pilotos extranjeros. Éste mecanismo en particular devela el circuito del dinero de la asistencia extranjera, proveniente de aportes extranjeros pero empleados en contratos que concluyen en el retorno al país de origen. Theotonio Dos Santos afirmaba en éste sentido, que la remisión de una parte de la plusvalía generada en la periferia producía un déficit para que el “capital extranjero y la “ayuda” externa” llenen “los vacíos creados por ellos mismos” (Dos Santos, 1972: 53). A la vez, advertía que la gravedad de éste asunto está en que el propósito de estos flujos es el de financiar las inversiones estadounidenses. Su preocupación se constata en las declaraciones de Mark Feierstein¹²⁴ ante el Congreso de EEUU cuando dice respecto a la

¹²³Entre 1999 y 2015 se fumigaron más de 1'800.000 hectáreas de coca (El Espectador, 2 de julio de 2018) y se utilizaron aproximadamente 15 millones de litros de glifosato de acuerdo con reportes del Observatorio Mundial de Cultivos Declarados Ilícitos (Consultar en: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article9675>)

¹²⁴Feierstein cuenta con una larga trayectoria en diversas dependencias del Departamento de Estado, la Organización de Estados Americanos y el Consejo de Seguridad Nacional. Las declaraciones citadas fueron

actividad de USAID que no se trata de caridad, sino del beneficio del pueblo estadounidense, y concluye: cuando ayudamos a la estabilización y crecimiento de otras economías vinculadas a la nuestra, ayudamos a generar mercados para nuestros productos (citado en Romano, 2012: 202).

Como tal, la asistencia extranjera ha instrumentado lo que Romano (2012) reconoce como una estrategia de intervención y profundización de la dependencia, cuyo objetivo es expandir su sistema económico, político e ideológico. Esta dinámica es complejizada por un mecanismo económico que, amén de la reserva estratégica de recursos naturales que representa el continente en general y Colombia en particular, “también es clave tanto en términos de la realización como de la transferencia de excedentes, dígame por medio de la IED, la transferencia de tecnología y el pago de la deuda”, a lo que se añade el singular “negocio de la seguridad y la “guerra” que normalmente se libra en esos espacios.” (Delgado Ramos y Romano, 2011: 91).

B) La estrategia contrainsurgente

En un primer momento, el presupuesto destinado al Plan Colombia fue de 7.500 millones de dólares¹²⁵ con el objetivo de proveer de capacidades a las Fuerzas Armadas y de Policía para la lucha contra las drogas y el fortalecimiento institucional, éste último, con un especial énfasis en la administración de justicia. La primera fase de su implementación no significó una gran inversión en Ciencia y Tecnología para la Defensa Nacional sino para la adquisición, actualización y modernización de capacidades, que entre otras, afectó la incorporación de nuevos sistemas de armas, la construcción de batallones de contraguerrilla, formación y capacitación para nuevas unidades tácticas y todo lo concerniente con la

realizadas en 2011 cuando actuaba como Administrador auxiliar para la política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe en la USAID.

¹²⁵Autores como Norberto Emmerich han cuestionado los criterios con que se definió el Plan, así como la asignación de recursos y sus efectos. Sobre su formulación e implementación inicial el autor dice: “El principal autor del plan es el general Barry McCaffrey, ex director del Comando Sur, “a quien muchos consideran absolutamente ignorante de los asuntos latinoamericanos”. Concebido y redactado en inglés, bajo la atenta mirada de los consejeros del Departamento de Estado de Estados Unidos, pero sin consultar al Congreso colombiano, el plan prevé una ayuda exterior de 7.5 mil millones de dólares a Bogotá, de los cuales 1.3 mil millones son de ayuda americana, esencialmente militar.” (Emmerich, 2002: 31)

reorganización del Sistema de Defensa y Seguridad con base a la Doctrina de Acción Integral¹²⁶ y los estándares Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Para diciembre de 1998 el Plan ya estaba diseñado, aunque los elementos más preocupantes de la estrategia aún se discutían entre representantes de los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, así como con especialistas en temas de seguridad y defensa. En un artículo publicado en la revista *Análisis Político*, el investigador estadounidense Richard Downes¹²⁷ daba cuenta de los principales problemas identificados y adelantaba los avances respecto al futuro Plan Colombia en medio del proceso de paz. Downes destacaba que “El Ministro colombiano de Defensa Rodrigo Lloreda, indicó que aún existe un amplio respaldo político para un acuerdo de paz” a la par que puntualizó “que entre un 60 y un 70% de los ciudadanos colombianos están a favor de las negociaciones y que se ha preparado un "Plan Colombia" por US\$ 800 millones financiado por contribuciones de los contribuyentes más pudientes durante 2 años.” (Downes, 1999: 83). El clima de fortalecimiento militar estaba presente en la clase dominante, como lo denotan las afirmaciones del ex ministro de Defensa Rafael Pardo, citado por Downes cuando decía que “La reforma de las Fuerzas Armadas podría hacer parte del proceso de paz” sin embargo, “rechazó la posibilidad de que tales reformas sirvan como "pago anticipado" para el proceso de paz dado que sería irresponsable intentar la reforma en medio del conflicto, salvo para imprimirles mayor eficiencia en el combate.” (Downes, 1999: 83).

Fueron notorias y ampliamente difundidas por la prensa nacional las primeras transformaciones que condujo el Plan en materia de capacidad militar en la lucha contrainsurgente. De acuerdo a la revista *Semana* “El Plan Colombia, la nueva tecnología, la asesoría de los gringos, las siete Brigadas Móviles (cuatro nuevas) y el aumento en el número de soldados profesionales (en los últimos tres años pasaron de 21.000 en 1998 a 55.000 en 2001) han fortalecido la logística y el pie de fuerza de los militares” (Semana N.º 1028, 2002:

126Dicha doctrina se presentó superficialmente como la articulación de los elementos militares con la estructura institucional de contención social en atención a las zonas de mayor conflictividad armada, sin embargo, lo que realmente significó fue el empleo aún mayor de la fuerza estatal en la persecución de todos los factores asociados al conflicto, donde se incluyeron los liderazgos comunitarios y personas defensoras de los derechos humanos, como detalladamente lo documenta Zoraida Hernández Pedraza (Hernández, 2015: 47-69). Respecto a la concepción estatal de la Doctrina de Acción Integral puede verse el artículo del General de Ejército Mario Montoya, publicado en la revista *Estudios en Seguridad y Defensa N.º 3* (Montoya, 2007).

127El nombre correcto es Richard DOWNIES, una referencia suya se encuentra al final del siguiente archivo de prensa <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1520786>

21). La reingeniería militar en el ámbito aéreo fue un enfoque de primer orden en la búsqueda de superioridad estratégica logrando superar graves desequilibrios con que contaba el Estado¹²⁸. Esa ventaja habilitó a los medios de información en coordinación con las Fuerzas Militares¹²⁹ a promover la idea de una posible “Guerra Total” para acabar con la insurgencia tras el fin del Proceso de Paz con las FARC y la suspensión definitiva de la “zona de distensión”. La concepción de “Guerra Total” se sostuvo y se promovió como política del siguiente gobierno, gracias al respaldo estadounidense cada vez más decidido a intervenir en el conflicto armado en Colombia (Vega, 2015).

Tabla N.º 3

Adquisiciones por Plan Colombia
1 Helicóptero H-1N Huey
50 Helicópteros UH-II Huey-II
20 Helicópteros UH-60 Black Hawk
Número no determinado de misiles dirigidos (bombas inteligentes)
13 avionetas de fumigación AT-802
11 avionetas de fumigación OV-10
1 avioneta de fumigación T-65
4 aviones de transporte T-27 (Hércules)
2 aviones de transporte Caravan
7 aviones no tripulados (VANT)
95 botes de patrullaje
8 lanchas rápidas

Fuente: Dirección Nacional de Planeación (DNP, 2016)

128“Pero, por encima de todo, es la guerra aérea la que en los últimos años ha logrado revertir la tendencia del conflicto en favor del Estado. Ante la posibilidad de movilizar tropas a gran velocidad los helicópteros Black Hawk y el avión fantasma han sido determinantes en las recientes victorias militares como Puerto Lleras y la operación Berlín en el Magdalena Medio y Catatumbo ‘Mil soldados no son tan efectivos como 10 helicópteros artillados’, dijo un general operativo a SEMANA”

129A fines del 2001 y en medio de una crisis de la mesa de negociaciones en El Caguán, medios de información masiva como la revista Semana, la Escuela Superior de Guerra y el Ministerio de Defensa llevaron a cabo un Foro con el rótulo: Fuerza Pública y periodismo en una sociedad en conflicto armado. La intención del evento era coordinar el cubrimiento mediático del conflicto y calcular el impacto de las acciones militares en el sentido común. La revista Semana documentó en un artículo que, de acuerdo con la nueva estrategia, el gobierno convocará a los medios para “de manera concertada, establecer acuerdos de autorregulación orientados a atenuar el impacto de las acciones terroristas en la opinión pública”. Esa autorregulación incluiría temas como la transmisión en directo de actos terroristas, comunicados y entrevistas con guerrilleros o paramilitares y protección a la identidad de las víctimas.” (Semana N° 1022, 2001: 60-61)

Aunque la lucha contra el narcotráfico no redundó ni en el fin de las mafias, ni la disminución de cultivos, ni del lavado de activos o de la violencia generada entorno al problema de las drogas ilícitas, la reingeniería militar permitió exaltar el combate a las insurgencias como objetivo estratégico. En consecuencia, la Fuerza Pública colombiana ha logrado un reposicionamiento estratégico puesto en valor en nuevas negociaciones entre el Estado y las insurgencias (FARC-EP en La Habana, Cuba entre 2012 y 2016 y ELN en Quito, Ecuador – suspendido desde 2019).

Otro aspecto influyente en el Plan Colombia fue la postura global de Estados Unidos en relación al terrorismo tras los eventos del 11 de septiembre de 2001. El acontecimiento que estremeció al mundo en vivo y en directo, le facilitó al gobierno de George W. Bush reactivar su misión de “policía internacional” consignada en el espíritu de la Doctrina Monroe y explicitada en el Corolario Roosevelt; a partir de entonces su tarea sería desplegar sus tentáculos alrededor del planeta para “combatir al terrorismo”¹³⁰. De acuerdo con Pizarro y Gaitán, en el caso colombiano, “el resultado “oficial” más significativo de los trágicos sucesos del 11 de Septiembre fue que despejaron el camino de Washington para que se encargara de las guerrillas”, una nueva representación de la amenaza según la cual “ya no eran consideradas fuerzas insurgentes sino movimientos terroristas financiados por el tráfico de drogas”” (Pizarro y Gaitán, 2010: 148), con lo cual se disolvió la rencilla entre el Departamento de Estado y de Defensa poniendo la balanza hacia el segundo. En consonancia, la embajadora de Estados Unidos en Colombia, Anne Patterson, afirmó en diciembre de 2001 que tildar a la guerrilla y los paramilitares como terroristas tiene por objeto justificar la existencia del Plan Colombia y fortalecer la asistencia militar (Semana N.º 1024, 2001: 41).

La *National Security Strategy* publicada en 2002 por el gobierno Bush, se concentró en justificar la idea de “guerra preventiva” contra el terrorismo, lo que implicaba una enconada militarización de la política exterior y una búsqueda por concentrar la política de seguridad y los mecanismos de interacción hemisférica en la OEA (NSS, 2002: 10). El documento de alta estrategia incluía una caracterización de Colombia que daba sustento a los nuevos criterios de apoyo al país suramericano:

¹³⁰Tal afirmación es aún fuertemente criticada por cuanto el terrorismo no es un actor beligerante, sino que se trata de un método que como tal no puede ser combatido. La significación difusa del término le ha valido a Estados Unidos para justificar múltiples acciones que van desde sanciones hasta intervenciones militares.

In Colombia, we recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups. We are working to help Colombia defend its democratic institutions and defeat illegal armed groups of both the left and right by extending effective sovereignty over the entire national territory and provide basic security to the Colombian people. (NSS, 2002: 10)

Con la “Seguridad Democrática” durante el gobierno de Álvaro Uribe se inicia la segunda fase del Plan Colombia arropada por lo que Diana Rojas llama la “terrorización” del conflicto armado (Rojas, 2015: 121). La “terrorización” consistió en primer lugar en la declaración de las FARC, el ELN y la organización paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) como grupos terroristas, acto acompañado por una intensa campaña del Secretario de Estado de Bush, Collin Powell, quien insistentemente aclaraba esa condición junto a los grupos musulmanes. Esta postura del gobierno estadounidense condujo a un enfoque eminentemente contrainsurgente, aunque en la simbiosis de la Estrategia de Seguridad Nacional y la Seguridad Democrática se haya presentado con el rótulo de “anti-terrorista”.

El uso combinado de la calificación de narcotraficantes y terroristas a las organizaciones insurgentes, conllevó a la criminalización extendida de los movimientos sociales que respaldaban la solución política negociada del conflicto a través de un acuerdo de paz. Así mismo, aquellas organizaciones opositoras a la política militarista del gobierno y acogidas dentro de los programas históricos de la izquierda, eran asociadas como “brazo político” o socios de las guerrillas, de modo que padecieron una feroz criminalización en el marco de la Doctrina de Acción Integral¹³¹, hechos denunciados organismos estadounidenses y contenidos en reportes de balance del mismo Plan Colombia como efectos lesivos de la política contrainsurgente en la violación a los derechos humanos (CHCV, 2015; Franco, 2009; Hernández, 2015). Son estos los rasgos más concluyentes de la estrategia contrainsurgente desplegada en el marco del Plan Colombia.

¹³¹De acuerdo con la investigadora Diana Rojas, la Doctrina de Acción Integral tomó elementos de la doctrina contrainsurgente de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos la cual indica que “los esfuerzos militares son necesarios e importantes en los trabajos de contrainsurgencia, pero sólo llegan a ser efectivos si son integrados en una estrategia comprehensiva que emplea todos los instrumentos del poder nacional. Una operación contrainsurgente efectiva es aquella en la que las respuestas a las necesidades de la población son satisfechas y se convierten en apoyo popular mientras se protege a la población de los insurgentes (U.S. Department of Defense Counterinsurgency, 2006 citado en Rojas, 2015: 178). El planteamiento anterior ha valido como justificación de acciones transgresoras del derecho internacional y para el empleo de campañas de guerra psicológica a fin de deslegitimar a los enemigos declarados del Estado.

C) La mercantilización de la guerra

El orden mundial surgido de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y la declaración de la guerra global contra el terrorismo, configuró un escenario donde Estados Unidos se puso a la ofensiva con una agenda de seguridad internacional. Ello dejó de manifiesto la militarización de la política exterior y una consecuente criminalización de las fuerzas sociales contradictoras de la tendencia hegemónica de la potencia norteamericana. Dicha hegemonía se estructuró en torno a una profundización del modelo neoliberal en una fase de la globalización avanzada, que en el continente americano aspiraba a consolidar un bloque bajo la dirección estadounidense capaz de sobresalir a la emergente alianza asiática, liderada por China, Rusia e India. El ALCA, prometía entonces ser la nueva estructura histórica revitalizadora del proyecto hemisférico panamericano conjugando un magnífico despliegue militar, el acceso a recursos naturales estratégicos y una plataforma comercial que abarcara un cuarto de la población mundial¹³².

La militarización de la política exterior encabezada por Estados Unidos se expresó fundamentalmente en la guerra. Junto al renovado protagonismo de los conflictos asimétricos aparecieron conceptualizaciones que trataron de poner el eje en nuevas formas de la guerra, donde la preeminencia de conflictos interestatales perdía terreno. Para Mary Kaldor se trata de “guerras libradas por redes de actores estatales, y no estatales, a menudo sin uniformes, a veces portando símbolos reconocibles como cruces o gafas de sol Ray-Ban, al modo de las milicias croatas y de Bosnia-Herzegovina” (Kaldor, 2006: 13). Los componentes de esta nueva forma de la guerra estuvieron presentes tanto en Irak, Afganistán como en Colombia, ya que la introducción de “contratistas” caracterizó la dimensión internacional del conflicto armado y la implementación del Plan Colombia (Vega, 2015). Frente a los paradigmas de las “nuevas guerras” y la Revolución en los Asuntos Militares (RAM) expuesta por Mary Kaldor, los “actores no-estatales” han emergido con una fuerza inusitada en los estudios, poniendo el énfasis más que en los avances tecnológicos, en la transformación de las relaciones sociales de la guerra. Lo más significativo, sin embargo, es ver cómo Estados Unidos ha promovido lo que Mario Cruz llama Empresas Transnacionales Militares (ETNm) para hacer y administrar guerras de carácter variable desde Asia hasta América Latina.

¹³²La NSS de 2002 incluyó un apartado dedicado a las proyecciones de una nueva era de crecimiento económico global a través de la desregulación de los mercados y el libre comercio (NSS, 2002: 17-20). Claramente la estrategia global de expansión militar contenía una agenda económica global perfilada a profundizar el neoliberalismo y fortalecer a las corporaciones privadas estadounidenses y sus socios.

Precisamente Colombia ha sido un laboratorio experimental de para el manejo privado de la guerra (Azzellini, 2005), donde han intervenido las principales contratistas del Pentágono a través de mecanismos capaces de evadir las restricciones de la legislación colombiana (Arias Barona, García Fernández y Romano, 2020).

En concordancia con lo anterior, Gómez del Prado asegura que “Con la mundialización de la economía, el uso de la fuerza se ha convertido simplemente en un negocio más que hay que privatizar a toda costa”, hecho que se ha expresado en los más relevantes conflictos desde fines del siglo XX, pero que “ha sido a raíz de las guerras de Afganistán y de Irak y de la inestabilidad de la posguerra en esos dos países cuando las empresas privadas militares y de seguridad han experimentado el mayor auge.” (Gómez del Prado, 2006: 24)¹³³.

En el caso colombiano la privatización de la seguridad fue seguida por la privatización en otras áreas. Según Pizarro y Gaitán “La guerra de contrainsurgencia fue privatizada en respuesta a la incapacidad de los militares de contener la estrategia de “esparcimiento difuso” de la guerrilla sobre el territorio nacional”, proceso que se desarrolló en dos etapas, primero con “la formación de milicias de autodefensa, legalizadas por la Ley 48 en 1968” y después, cuando dicha Ley de Seguridad Nacional fuera revocada por el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), continuó a través de “grupos paramilitares continuaron formándose en forma ilegal.” (Pizarro y Gaitán, 2010: 161)¹³⁴

El empleo de empresas de seguridad privada como instrumento de la política exterior estadounidense ha sido cuestionado incluso al interior de los Estados Unidos. Ya en 1998, el Coronel Bruce D. Grant desarrolló un proyecto de investigación en el *United States Army War College* (USAWC) criticando ese tipo de empresas y el modelo de intervención en el exterior, por cuanto la posibilidad de control y verificación de sus actividades

133Estados Unidos fue uno de los principales promotores de las Compañías Militares Privadas, como lo documenta el mismo Gómez del Prado: En 2003, el Secretario de Defensa de EEUU estimaba en unos 20.000 los efectivos de las empresas privadas de seguridad en Irak, lo que representaba el 15% de los 173.000 efectivos desplegados por las Fuerzas Armadas de la coalición en ese país (de los cuales 155.000 eran estadounidenses). (Gómez del Prado, 2006: 24)

134El paramilitarismo fue uno de los factores de mayor inestabilidad política en el proceso de paz con las FARC-EP en la zona de El Caguán. Las constantes agresiones a poblaciones rurales ocasionadas por las AUC y la desatención gubernamental del fenómeno paramilitar, provocaron constantes interrupciones del proceso de negociación a la vez que generaron un proceso de desplazamiento forzado masivo y una violenta contrarreforma agraria.

(*accountability*) se vuelve difusa y tiende a la corrupción¹³⁵. En su visión, compartida por un segmento de la oficialidad militar estadounidense e incluso teóricos como Samuel Huntington¹³⁶, tanto la guerra como la administración de la violencia y el adiestramiento necesario para ésta den ser un monopolio del Estado, distinto a otras actividades con fin lucrativo que pueden ser reguladas por éste, pero ejecutadas por una entidad privada.

La noción de asistencia en seguridad fue trastocada a partir de la emergencia de las compañías privadas y la pérdida del monopolio estatal, tradicionalmente aplicado en la forma de acuerdos entre gobiernos. La advertencia de Grant está basada en principios de la guerra moderna, al punto que sustenta su tesis en el tridente “clausewitziano”: gobierno, ejército y pueblo. No obstante, pierde de vista el fenómeno de la globalización financiera y, por supuesto, la función que debe cumplir el poder militar en el proceso de acumulación de capital en un orden mundial que suponía a Estados Unidos como el hegemón.

Una de las empresas estudiadas por el Coronel Grant, *Military Professional Resources, Inc.* (MPRI), fue investigada años más tarde por su desempeño en Colombia por Paul De La Garza y David Adams, quienes pudieron dar cuenta de los privilegios jurídicos con que contaba esta compañía y el ocultamiento de datos, incluso por el entonces jefe del Comando Sur, General Charles Wilhelm (De La Garza y Adams, 2000). Aunque las autoridades colombianas y estadounidenses consultadas, entre las que estaba el embajador en Colombia Myles Frechette, afirmaron que ningún contratista desarrollaba operaciones militares, los investigadores constataron lo contrario; en su informe indicaron que: *Specifically, MPRI is working with the armed forces and the National Police in the areas of planning; operations, including psychological operations; training; logistics; intelligence; and personnel management.* (De La Garza y Adams, 2000). Una de las afirmaciones más afiladas del vocero de MPRI entrevistado por los investigadores reconoce el vínculo entre la compañía y la política exterior estadounidense en los siguientes términos: *We certainly don't determine foreign policy, but we can be part of the U.S. government executing its foreign policy.*

135La investigación de Grant se concentra en el modelo desplegado por cinco compañías en particular: *Military Professional Resources, Inc* (MIPRI), *Science Applications International Corporation* (SAIC), *BDM International*, *Booz-Allen & Hamilton, Inc.*, y *Vinell Corporation*. Su preocupación subyace en la delegación de roles otrora exclusivos de las Fuerzas Militares a empresas privadas, como por ejemplo los programas de *International Military Education and Training* (IMET).

136Sus apreciaciones sobre éste particular se encuentran en *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

El ejemplo de las Empresas Transnacionales Militares se repite a través de DynCorp y Northrop Grumman, cuyos contratistas han prestado servicios en la lucha antinarcóticos desde 1993, aunque iniciado el Plan Colombia sus actividades han colindado con operaciones contrainsurgentes. El contrato de DynCorp estipula que sus acciones se deben desarrollar en “*eradication missions, training, and drug interdiction, but also participates in air transport, reconnaissance, search and rescue, airborne medical evacuation, ferrying equipment and personnel from one country to another, as well as aircraft maintenance*” (Bigwood, 2000), no obstante el control de tales actividades ha sido casi nulo. Según el periodista e investigador Hernando Calvo, los contratistas operan desde las bases militares que han sido modernizadas con la asistencia militar estadounidense, y donde permanecen los asesores del Pentágono (Calvo Ospina, 2004)¹³⁷.

El mantenimiento de los helicópteros transferidos es también un negocio propiciado por la asistencia extranjera, de modo que condiciona a la nación receptora a emplear recursos de la “ayuda” para contratar los servicios de la firma fabricante. Lockheed-Martin, fabricante de los helicópteros Sikorsky ha contado desde entonces con contratos para adiestramiento, mantenimiento, provisión y modernización de las aeronaves Black-Hawk proporcionadas por Estados Unidos a Colombia.

La dinámica de los contratistas estadounidenses tomó mayor relevancia a partir de la retención de tres de estos por parte de las FARC-EP. El suceso inicial fue la caída de un avión que realizaba tareas de vigilancia y reconocimiento en el sur del país el 13 de febrero de 2003, y cuya tripulación fue localizada por la guerrilla. Posteriormente se identificó que los sobrevivientes realizaban tales actividades a través de un contrato de la empresa *California Microwave Systems*, subcontratista de DynCorp¹³⁸. También es pertinente destacar

137El mismo autor reseña de modo general algunas de las prestaciones de las que llama Sociedades Militares Privadas del siguiente modo: La más versátil es DynCorp, que suministra hasta cocineros. La Arinc construye sistemas de reabastecimiento de combustible para las pistas de aterrizaje. El Grupo Rendon enseña a los oficiales de la policía y del ejército cómo explicar el Plan Colombia. ACS Defensa brinda apoyo logística y asesoramiento al personal de la embajada (implicado en el Plan). La Lockheed-Martin ofrece --entre otras prestaciones-- asistencia a los helicópteros de combate y a los aviones de transporte de tropas. Northrop instaló y maneja siete poderosos radares, coordinados con un sofisticado sistema de espionaje aéreo. Esa compañía entrena además a militares y paramilitares para "operaciones especiales". (Calvo Ospina, 2004)

138En su investigación sobre el orden contrainsurgente en Colombia, Vilma Franco también reseñó un conjunto de Empresas Transnacionales, no exclusivamente del sector defensa, que estuvieron vinculadas con actividades en el marco del conflicto armado interno. Dice: Algunas de las empresas extranjeras que

que en el rol de intervención estadounidense en Colombia y el proceso de mercantilización de la guerra, el gobierno de Álvaro Uribe extendió la restricción que había para el ingreso de militares extranjeros de 400 a 800, y habilitó la permanencia de 600 contratistas.

Como se puede observar, el mercado de la Seguridad y la Defensa está motorizado por la acumulación de capital más que por las amenazas reales a las sociedades y Estados. Ésta lógica se inscribe en la dinámica propia del imperialismo en cuanto recurre en dos sentidos al robustecimiento del aparato militar: 1) para someter a otros Estados en la competencia por la hegemonía global y 2) para aplacar las resistencias internas al avance del capital (Baran y Sweezy, 1969).

3. Perspectiva desde el análisis de Políticas públicas

La política de Guerra Total que estimulaba la "Seguridad Democrática" de la administración Uribe, procuraba un debilitamiento de las insurgencias para someterlas a una eventual rendición o a un nuevo proceso de negociación condicionado. Además de ello, se lograba impulsar un mecanismo de circulación de capitales en torno a la asistencia militar (fundamentalmente) y "para el desarrollo", donde como se ha señalado, participaban activamente Empresas Transnacionales Militares de origen estadounidense.

Especialmente en la segunda fase del Plan Colombia, la política de seguridad ocupó tal magnitud que solapó otras prioridades en la política exterior y estableció un paradigma totalizante en la política pública. Nunca antes la seguridad ocupó una dimensión tan extensa e intensa como a través de la "Seguridad Democrática", siendo ordenadora de la defensa y el desarrollo de la nación.

Como recuerda Diana Rojas "La PSD (Política de Seguridad Democrática) fue inicialmente anunciada en el "Manifiesto" de cien puntos del programa del candidato Álvaro

han sido denunciadas por algún tipo de participación en la lucha contrainsurgente (legal e ilegal) en diferentes momentos han sido: British Petroleum, Oxy, Occidental Petroleum Corporation, Repsol, Drummond Ltda., Drummond Inc., Cemex, Ladrillera Santafé, Holcim, Muriel Mining Corporation, Chiquita Brands International, Dole, Texas Petroleum Company, Union Fenosa, Coca Cola, Glencore-Xtrata, Anglo American, BHP Billiton, etc. Empresas como la Texas y otras como DynCorp y Monsanto, entre otras, se cuentan por ejemplo entre las que hicieron lobby para la destinación de recursos estadounidenses en el Plan Colombia de lucha antinarcóticos y contrainsurgente. (Franco, 2009: 223)

Uribe; allí se hacía un llamado a darle continuidad al Plan Colombia” (Rojas, 2015: 126). El desarrollo de ese programa se tradujo en una política pública imbricada al Plan Colombia a través del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (documento diseñado por el Departamento Nacional de Planeación y que marca la hoja de ruta del gobierno) y la Política de Defensa y Seguridad Democrática, diseñada por el Ministerio de Defensa. Como también destaca Rojas, los documentos identifican seis amenazas principales: el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y el homicidio.

Las tomas de posición del Estado respecto a la política pública de Defensa y Seguridad en el marco del Plan Colombia, se han caracterizado por un débil o ausente proceso de participación ciudadana y sobre todo por la oferta unilateral de “soluciones” por los agentes estatales y sus grupos de poder asociados, a quienes se ha venido caracterizando ampliamente como clase dominante. Este mecanismo colisiona con la imagen del proceso de proceso de políticas públicas democratizado (Oszlak y O’Donnell, 1981), y marca la tendencia elitista del mismo donde el problema toma estado público y se introduce en la agenda política gracias al acuerdo y en función de los intereses de los círculos de poder asociados a la toma de decisiones.

4. Impacto general de la política pública en el Sector Defensa y Seguridad

Paralelamente, los cambios en el escenario estratégico han tenido otras consecuencias devenidas de la asistencia extranjera, principalmente estadounidense. En una relación directa a la modernización y el fortalecimiento de la Fuerza Pública fue incrementando el presupuesto en Defensa y la deuda pública nacional, que mientras se extendía la consecución de los objetivos iniciales del *Plan Colombia*, el mismo requería mayor financiación y endeudamiento externo. La cuantiosa inversión del Plan de Guerra Total en el año 2006 alcanzaba una proyección de 28.950 millones de dólares para la segunda fase de la política de Seguridad Democrática, implementada por Álvaro Uribe Vélez en su presidencia. Los objetivos de dicha fase denominada *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad* (CONPES, 2006) a implementarse en el periodo 2006-2010, proyectaron un nuevo presupuesto para terminar con el narcotráfico y el terrorismo. Sin embargo, al año 2014 los objetivos no fueron alcanzados y

el Congreso debió aprobar 13.949 millones de dólares para el sector Defensa y Seguridad en el Presupuesto General de la Nación (PGN) que en su totalidad sumaba 101.500 millones, lo que representó el 13,7% del total (MINHACIENDA, 2014) y el segundo sector de mayor gasto después del servicio de deuda pública nacional.

Una consecuencia llamativa ha sido la conformación de un complejo industrial público-privado que reporta grandes semejanzas con el modelo de complejo militar-industrial estadounidense, incorporado al modelo de fuerza que se proyecta en Plan Estratégico Militar 2030 (MINDEFENSA, 2015) con perspectivas de consolidación tras la conclusión del largo período de guerra interna vivido por más de seis décadas. Dicho complejo, se encuentra aglomerado en la estructura estatal dentro Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) y cuenta con una red de proveedores privados con asiento local y transnacional que van más allá de la relación bilateral con Estados Unidos. Una segunda consecuencia observada, indica que Colombia se ha instalado como proveedor subregional en el Sector Defensa y Seguridad en países como Guatemala, Honduras y Paraguay, demostrando una tendencia a redefinir las redes de intercambio de productos y servicios otrora proporcionados directamente por Estados Unidos .

Lo anterior puede evidenciarse en el período posterior a 2002, cuando el Ministerio de Defensa incentivó nuevas relaciones para adquisición de know-how y tecnología industrial que facilitara la provisión de armas, repuestos aeronáuticos y municiones. En el caso de Industria Militar Colombiana (INDUMIL), ésta inició la producción de fusiles Galil SAR y Galil AR en cooperación con la Industria Militar Israelí, así como la fabricación de bombas inteligentes para la Fuerza Aérea Colombiana y una gama diversa de material explosivo, municiones y el diseño, desarrollo y producción de la pistola *Córdova*, exclusiva de INDUMIL.

En 2006 de cara a la fase de consolidación de la Estrategia de Defensa y Seguridad Nacional y en el marco del Plan Colombia, las industrias del sector Seguridad y Defensa firmaron un convenio de asociación especializado para la industria aeronáutica que involucró a la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC), los Talleres Industriales del Comando Aéreo de Mantenimiento y la Fuerza Aérea Colombiana. Sus avances significativos se dieron después de 2008 producto de las inversiones en Ciencia y Tecnología en los que intervino INDUMIL logrando implementar un programa de fabricación de

Vehículos Aéreos No Tripulados (VANT) con tecnología israelí. La CIAC ha sido encargada de la modernización de la flota de Tucanos (T-27) y Super Tucanos (A-29) en cooperación con la Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), dando cuenta del alcance de las inversiones en la industria de Defensa entrado el siglo XXI y del nivel de acuerdos entre Colombia y Brasil.

En la misma línea de modernización tecnológica, Colombia ha invertido en tecnologías propias como el desarrollo del primer radar de control aéreo y terrestre a cargo del Departamento de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ministerio de Defensa y de la Corporación de Alta Tecnología para la Defensa (CODALTEC).

Por otra parte, la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (COTECMAR) viene desarrollando una compleja gestión integrada a la economía nacional perfilando la exportación de servicios de mantenimiento y la producción, sobresaliendo en la línea de Innovación e Ingeniería con la Plataforma Estratégica de Superficie, el Patrullero de Zona Marítima OPV MK-II y el Patrullero Amazónico (COTECMAR, 2016: 19).

Como complemento, es posible señalar la diversidad de proveedores externos con que cuenta el Sector Defensa y Seguridad en Colombia, que se extienden más allá del mecanismo de ayuda extranjera y evidencia un esfuerzo de la política exterior colombiana. A modo de ejemplo, se mencionan algunos casos especializados según la fuerza como: Brasil en la industria aeroespacial y terrestre; Israel apuntalando la asistencia científico-tecnológica, ciberseguridad, ciberdefensa, armamento y sector aeronáutico; Estados Unidos como un articulador de los niveles estratégico, operacional y táctico revalidando esquemas de conjuntes y la formación y capacitación especialmente terrestre y aeroespacial; Alemania e Inglaterra como socios estratégicos en la industria naval y por último Rusia en el escenario terrestre.

Un último dato del período de estudio es que, a fines de 2017, Colombia reportó la continuidad de un déficit fiscal a consecuencia de una economía primarizada y una industria incipiente, elementos característicos de una nación periférico-dependiente. En el marco de

una agenda de políticas públicas de modernización del campo devenidas del *Acuerdo de Paz* logrado en 2016, los datos mencionados que abren interrogantes sobre el rol regional que juega Colombia con la capacidad instalada en un escenario de des-escalamiento del conflicto interno y de paz continental, aunque con nuevas tensiones subregionales.

5. Conclusiones preliminares

El tratamiento del conflicto armado interno ha buscado en distintas formas y grados, una relación con la política exterior. Por ejemplo, durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango, la asistencia extranjera fue un factor aparentemente circunstancial en busca de recursos de cooperación internacional, mientras que su sucesor Álvaro Uribe Vélez, construyó la política pública de Defensa y Seguridad a partir de la política exterior con Estados Unidos, con una dependencia inusitada al Plan Colombia.

La idea de que el Plan Colombia surgió del consenso de las élites para reclamar el auxilio de Estados Unidos, y que éste último intervino aprovechando una situación de "subordinación voluntaria" de las clases dominantes locales se debilita por los siguientes aspectos. Primero, como ya se dijo, a fines del gobierno de Ernesto Samper el General Charles Wilhelm al mando del Comando Sur realizó una misión de observación a Colombia cuyo informe fue concluyente al decir que la incapacidad de Colombia para contener a las guerrillas representa una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos. Segundo, Andrés Pastrana propuso un "plan Marshall" para la paz, no obstante, la versión definitiva fue reelaborada en Estados Unidos con un marcado enfoque hacia la guerra, que por un lado explicitaba una estrategia anti-narcóticos, pero por otro, pretendía dirigir una transformación de las Fuerzas Armadas para fortalecer la guerra constrainsurgente, como el mismo Parlamento Europeo lo expresó.

Si bien la asistencia extranjera en seguridad y para el desarrollo ha sido uno de los ejes más destacados de la relación entre Colombia y Estados Unidos durante el siglo XXI, es preciso considerarla como un mecanismo para impulsar una compleja jerarquización de la política de Defensa y Seguridad en el país. El crecimiento del GDS colombiano tras la implementación del Plan Colombia no tiene precedentes, siendo significativo que, a pesar de

que la asistencia extranjera ha sufrido disminuciones considerables desde el 2011, el presupuesto para el Sector Defensa y Seguridad se haya sostenido. Como se muestra en las tablas estadísticas, Colombia ha destinado un volumen de recursos económicos diez veces mayor a la contribución de Estados Unidos entre 1999 y 2016.

Complementando el balance publicado a los quince años de esta política de Defensa y Seguridad (DNP, 2016), se concluye que Colombia tuvo un GDS aproximadamente de 130.000 millones de dólares y Estados Unidos aportó casi un total de 14.000 millones, lo que expresa la dimensión de dicha estrategia y supone un insoslayable impacto en la estructura económica nacional. Además, aunque el Plan Colombia fue reformulado en la antesala de la firma del Acuerdo de Paz de 2016 con las FARC-EP, el GDS se mantuvo en los mismos niveles precedentes, cuya composición veremos más adelante.

A partir de la puesta en marcha del Plan Colombia se observa un incremento de las exportaciones globales y en particular con Estados Unidos, consolidando un siguiente pico en 2011 con la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) previsto a fines del siglo pasado y que tuvo una persistente resistencia en el congreso y la sociedad colombiana, lo que demoró casi una década su aprobación.

Por otra parte, aunque el tema principal de la agenda bilateral fue la lucha antinarcóticos, Estados Unidos jamás ocultó su interés por establecer un vínculo comercial de mayor envergadura con Colombia, lo que evidencia las metas en la estrategia de apoyo militar y asistencia para el desarrollo. Vale decir que con los datos considerados hasta aquí, la contracara de esa inversión era el incremento inusitado de la dependencia comercial de Colombia hacia Estados Unidos; entre 1999 y 2016, la potencia norteamericana registra 167.762 millones de dólares en importaciones desde Colombia, lo que significa en el periodo un 27,6% sobre el total, lo que se tradujo un aumento del déficit de la balanza comercial para Colombia en 2011 y 2012, a consecuencia del TLC.

Por estos aspectos, la multiplicidad de analistas e investigadores citados coinciden en que la llamada “guerra contra las drogas” dirigida por Estados Unidos, es en realidad un método de penetración política y militar.

Para entender los efectos del Plan Colombia y el papel que este desempeña en la Industria y Tecnología de la Defensa, corresponde ubicar el posicionamiento global de Estados Unidos a partir del 11 de septiembre del 2001, así como la ayuda vertida al gobierno de Álvaro Uribe Vélez. De acuerdo con documentos desclasificados en 2020 se pudo conocer que Donald Rumsfeld siendo Secretario de Defensa de George W. Bush, tenía conocimiento de los informes de inteligencia que vinculaban a Uribe Vélez con grupos paramilitares¹³⁹, y aún así, no solo mantuvieron su apoyo sino que estrecharon lazos. Aunque en 2005, el presidente colombiano impulsó una ley¹⁴⁰ para indultar a los miembros de los grupos paramilitares conocido como Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), iniciativa cuestionada incluso por el jefe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, la administración Bush continuó respaldando el Plan Colombia y en ese mismo año entregó ayudas por casi 725 millones de dólares¹⁴¹.

139<https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/colombia/2020-08-31/friends-el-viejo-declassified-records-detail-suspected-paramilitary-narco-ties-former-colombian>

140Se trata de la Ley 975 de 2005 conocida como “Justicia y Paz”.

141La mencionada ley, conocida como “Justicia y paz”, reunió el desacuerdo bipartidista por parte del Congreso de los Estados Unidos que se manifestó en dos cartas directas a Uribe Vélez, en las cuales se señalaba que el proyecto tendría “un impacto muy negativo sobre la paz, la justicia y el estado de Derecho en Colombia” (El Tiempo, 5 de junio de 2005).1

Capítulo 3: La Industria de Defensa y Seguridad en Colombia

El objetivo del presente capítulo es dar cuenta, en primer lugar, del mecanismo a través del que Estados Unidos, como potencia regional, influyó sobre Colombia, una nación dependiente, para construir y consolidar un sistema de empresas comerciales e industriales en función del Sector Defensa y Seguridad. En segundo lugar, se busca esclarecer los intereses por los cuáles Estados Unidos desplegó tales esfuerzos en Colombia; y, por último, los efectos que en la actualidad se observan del conglomerado industrial dependiente en la región. En síntesis, se pretende mostrar bajo qué premisas se ha consolidado una Industria de la Defensa y la Seguridad, cuáles son sus características y propósitos.

El tema general que orienta la investigación es la vinculación entre política exterior e industria de la defensa, no obstante, la decisión de abordarlo desde un enfoque crítico añade complejidades que superan el ámbito corriente de las teorías aceptadas por el *mainstream* sobre las relaciones internacionales, de modo que el recurso de la teoría crítica es un punto de partida para inspeccionar, con los instrumentos de investigación de la economía política, las redes de poder y sus asimetrías puestas en el contexto histórico de fines del siglo XX y la primera década y media del siglo XXI.

Es importante destacar que el modelo de planeación del Estado colombiano se respalda en el Plan Nacional de Desarrollo que presenta cada gobierno; este documento contiene a la vez los lineamientos estratégicos de la política de Defensa y Seguridad. Complementariamente y en virtud de la metodología de planeación por capacidades, el Ministerio de Defensa Nacional emite su documento de Política del Sector Defensa donde ordena sus prioridades y de acuerdo al entorno estratégico en que se ha desenvuelto Colombia durante las últimas siete décadas, realiza una caracterización de las amenazas internas.

1. El paradigma industrial de la Defensa y la Seguridad en Colombia

*El Pentágono es el cuartel general
de la corporación más grande del mundo*

Vernon Dibble (1966)

*Actualmente, más de la mitad
de los científicos e ingenieros del país
trabajan directa o indirectamente
para el Pentágono*

Richard Barnett (1969)

Una estructura social debe entenderse como una totalidad que incluye las fuerzas productivas y sus relaciones de producción, así como la relación social que las garantiza. Antonio Gramsci hablaba de la no separación entre economía y política proponiendo interpretarlas en una misma estructura histórica que articula las relaciones entre sociedad civil y sociedad política (Gramsci, 1975: 25-26)¹⁴². Visto así, el carácter de un determinado grupo social se reproduce por la toma de posición del Estado, donde comúnmente esos mismos grupos están representados como clase o fracción de clase (Therborn, 1998: 186-187)¹⁴³, que garantizan tanto el proceso de reproducción de la acumulación, como de la dominación.

El análisis de un paradigma industrial debe contemplar las premisas planteadas para reconocer las tomas de posición del Estado. Siguiendo a Therborn, “(c)ada vez en mayor medida, el Estado complementa al capital privado competitivo en lo concerniente a la dinámica del desarrollo de las fuerzas productivas, mediante la financiación directa e indirecta y la organización de la investigación y el desarrollo” (Therborn, 1998: 200). Incluso en el capitalismo neoliberal esto continúa ocurriendo, y para el caso de Colombia, sugiere una definición importante en cuando al modelo de Industria de la Defensa y la Seguridad. Aún

142“Por el hecho de que se opera esencialmente sobre las fuerzas económicas, que se organiza y se desarrolla el aparato de producción económica, que se renueva la estructura, no debe sacarse la consecuencia de que los hechos de superestructura deban abandonarse a sí mismos, a su desarrollo espontáneo, a una germinación casual y esporádica.” (Gramsci, 1975: 25-26)

143Al respecto dice Therborn: Cuando afirmamos que una clase tiene el poder, lo que queremos decir es que lo que se hace a través del Estado incide de manera positiva sobre la (re)producción del modo de producción del que la clase en cuestión es el portador dominante (Therborn, 1998: 171)

cuando se afirma que el neoliberalismo es la ausencia del Estado, su aparato aparece con todo esplendor para garantizar el proceso de producción, reproducción y represión.

La aproximación al tema de la industria de la Defensa supone en el siglo XXI, un problema del ámbito de la economía. Ha sido quizás como lo afirman Ocón y Da Ponte que ha acontecido “una suerte de disociación conceptual entre Estrategia Nacional de Desarrollo y Estrategia Nacional de Defensa” (2016: 17), lo que explicaría a su vez la escisión reproducida en la academia y la ejecución de políticas estatales. Los autores advierten, que, si bien las estrategias de Desarrollo y de Defensa no responden a los mismos interrogantes, sí “reflejan la ausencia de una visión estratégica compartida” (Ocón y Da Ponte, 2016: 18). Una visión holista del asunto pondría el acento sobre las condiciones del subdesarrollo que subordinan, tanto el proceso económico a la hegemonía de una nación con industrialización avanzada (en la región latinoamericana y caribeña ha sido Estados Unidos), como los valores y elementos materiales a defender. De éste modo, el subdesarrollo prolongado a la fase actual de globalización, esgrime el rol de garante de la reproducción de la dependencia abarcando todos los componentes del poder nacional. La aproximación aquí propuesta polemiza implícitamente con la restringida visión economicista y ahonda en un análisis con perspectiva crítica, desde la economía política y la estrategia.

La multiplicidad de miradas reunidas en éste capítulo, se ordenan de acuerdo a un criterio que recupera experiencias latinoamericanas y cuestiona la proposición de que es ineluctable su relación de dependencia con las potencias industrializadas. Uno de los aportes a esta polémica se encuentra en la obra del físico e intelectual argentino Jorge Sábato (1968) y su enfoque científico, aplicado de modo particular bajo el concepto de Industria y Tecnología de la Defensa (ITD)¹⁴⁴. Si bien Sábato comparte una posición moderada dentro de la crítica dependentista, vale recuperar su mirada singular del problema técnico-científico y la interconexión de éste con las fuerzas productivas y el aparato estatal.

Así como Sábato reflexionaba sobre las condiciones de desarrollo industrial y articulación con la producción científico-tecnológica para la Defensa, Helio Jaguaribe complementaba una mirada del problema a partir del postergado desarrollo de la ciencia en

¹⁴⁴En el siguiente apartado se desarrollará el concepto de ITD y el modelo de “triple vértice” propuesto por Sábato y Botana (2011). La utilidad de sus conceptos ha sido revalorizada en la última década en el Cono Sur conjuntamente al replanteamiento de las políticas de Investigación, Desarrollo e Innovación.

América Latina¹⁴⁵. Jaguaribe (2011) inspecciona los antecedentes históricos más remotos que condicionaron la innovación científica desde la colonización. Aunque destaca los avances motivados por la política estatal de producción autónoma, en particular durante el período de las guerras mundiales que se caracterizó por la Producción por Sustitución de Importaciones, afirmaba agudamente que “(l)a crisis de los años 60 inició la segunda etapa del proceso de industrialización; en la práctica y, debido a menudo a una deliberada opción política de las nuevas fuerzas dirigentes, dicha etapa se caracterizó por la renuncia a un proyecto autónomo de desarrollo” y remata diciendo que esa misma etapa acabó “conduciendo a una transferencia del control accionario de la industria latinoamericana a las grandes empresas llamadas “multinacionales”, casi siempre norteamericanas.” (Jaguaribe, 2011: 113). En la misma orientación, Celso Furtado (1971) y Richard Barnet y Ronald Müller (1974), explican cómo operan las multinacionales de Estados Unidos en América Latina, de tal manera que anulan el proceso de desarrollo tecnológico.

Cualquier paradigma de la industria militar en América Latina y el Caribe, tendrá como primera referencia el sistema estadounidense, sea por admiración o rechazo. Estados Unidos creó en el Complejo Militar Industrial un modelo de desarrollo autóctono difícil de alcanzar por otras naciones, pero que se ha colocado como referente internacional. Se trata de lo que Seymour Melman (1972) calificó como “capitalismo del Pentágono”¹⁴⁶, especialmente tras la transformación emprendida por el Secretario de Defensa de John F. Kennedy, Robert McNamara. En la misma orientación que Melman, Vernon Dibble afirmaba al respecto que:

“El cargo de secretario de Defensa ya no sigue siendo el de un coordinador, sino que el Secretario y sus auxiliares civiles son los elaboradores de las normas militares. (...) Y las empresas de armamentos ya no fabrican simplemente lo que los militares ordenan, sino que poseen su propio personal para inventar sus propios sistemas de armas que tratan de vender al Congreso o al Pentágono” (Dibble, 1967: 21).

145Jaguaribe es uno de los intelectuales latinoamericanos más versados en el campo de la Teoría de las Relaciones Internacionales y sus preocupaciones han girado en torno al problema de la autonomía de los Estados periféricos (Jaguaribe, 1982). Aunque el enfoque general de ésta investigación se orienta hacia una visión más radical, su contribución al problema del desarrollo científico-técnico confluye con las explicaciones de la Teoría de la Dependencia.

146Richard Barnet acuñó el término “economía de la muerte” en un libro con el mismo nombre. En dicha investigación, Barnet dedica un capítulo a mostrar cómo está integrado y cómo opera el Complejo Militar-Industrial. Desde su mirada, no existía una amenaza real para desplegar el enorme poderío militar estadounidense y dedicar fenomenales recursos a la preparación de una guerra que, por su poder destructor, no se llevaría a cabo. Al respecto Barnet afirmaba: La mayoría de los militares creen, actualmente, que la guerra total en la era nuclear no es un medio efectivo de utilizar el poder militar. La prosperidad del Estado moderno no está basada en la guerra sino en los preparativos para la guerra (Barnet, 1976: 65).

Los cambios ocurridos en el modo de organización y gestión de la Defensa en la década de 1960, mostraron un orden de prioridades que ha conducido por las siguientes décadas la investigación, el desarrollo y la innovación alrededor de la guerra. Estas premisas no se pueden desestimar al momento de elucidar qué paradigma se ha forjado en Colombia y elegir las categorías para analizarlo. Aunque el impulso de una Industria de la Defensa y la Seguridad ha sido tardío y su modernización obedece a la implementación del Plan Colombia, hay una influencia penetrante de Estados Unidos por los enfoques que históricamente ha tenido la nación en su política hacia la Fuerza Pública¹⁴⁷.

A los condicionantes mencionados se sumó la política de estandarización de las Fuerzas Armadas en la estructura, medios y doctrina (como se presentó en el capítulo anterior). En el caso de Colombia ello obstruyó el desarrollo de una base técnico-científica propia en el Sector Defensa y Seguridad, sosteniendo algunas industrias como soporte operativo, pero sin un criterio pujante e innovador. La Industria Militar (INDUMIL) y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC) son los ejemplos que datan de la primera etapa expuesta por Jaguaribe, y aunque han permanecido en el tiempo, su rol no ha sido preponderante en el desarrollo industrial del país, además de haber sido rezagado en el campo militar hasta fines del siglo XX.

La industria militar contemporánea tiene como paradigma al mencionado Complejo Militar Industrial estadounidense. Sin desconocer las limitaciones con que cuentan las naciones subdesarrolladas, algunas de éstas han tendido a fortalecer áreas de la producción científico tecnológica en favor del Sector Defensa y Seguridad, en lo que hace décadas Brasil ha sido líder, o como el caso de Argentina, que acopia una historia de avances destacados. No obstante, y a diferencia de los Estados Unidos, los ejemplos suramericanos han surgido fundamentalmente por inversión pública en empresas estatales, distinto al sistema de licitaciones públicas que estimulan la competencia de las empresas privadas en dicho sector de la nación norteamericana¹⁴⁸.

147 Los capítulos 1 y 2 de la presente investigación buscan ilustrar el camino seguido por Colombia en cuanto al diseño de una política exterior, así como de una política de Defensa y Seguridad, considerando la composición de la economía de una nación periférica-dependiente y sus relaciones históricas con el mundo.

148 Melman ilustra extensamente el mecanismo adoptado por el Pentágono, donde el Departamento de Defensa oficia como “gerente” de una “corporación gigante” que integra al conjunto de las empresas más avanzadas que compiten a escala monopólica. El autor aporta como ejemplo lo siguiente: El control de la industria por el Pentágono es incrementado por la concentración de actividad dentro de empresas particulares. Esto queda demostrado en la lista anual de los *100 principal contractors according to the net value of Military Prime Contract Awards*. En 1967, los 100 contratistas principales daban cuenta de un 65 por ciento de todos

Las claves de la industrialización del Sector Defensa y Seguridad en Colombia han carecido de previsión y se ha dado de manera inconexa al desarrollo nacional. Se afirma por ello, que la industria militar colombiana se ha desenvuelto como consecuencia de la intervención estadounidense en el conflicto armado interno, y no como una necesidad nacional. Ello a la vez muestra un déficit en cuanto a la elaboración de una política pública de ciencia y tecnología¹⁴⁹, de modo que integre una estrategia nacional y no solo un aspecto sectorial de la Defensa y la Seguridad. Esa misma imprevisibilidad del proceso de desarrollo propio, sumado a la subordinación externa, son rasgos generales del capitalismo dependiente latinoamericano que han estudiado tanto Cardoso y Faletto (1969), Theotonio Dos Santos (1972; 2003), Ruy Mauro Marini (1973), Celso Furtado (1974) Orlando Caputo y Roberto Pizarro (1975) y Vania Bambirra (1982); algunos con visiones polémicas dentro del mismo campo teórico. Entre sus conclusiones más agudas afirman que el proceso de industrialización en la periferia no podía alcanzar igual grado de desarrollo que en las economías centrales, por cuanto el subdesarrollo no obedecía a una etapa de inmadurez o atraso, sino a una condición necesaria para el desarrollo mismo del capitalismo central.

Sin contradecir lo anterior, la globalización neoliberal ha posibilitado la relocalización de industrias y la transferencia de *know how* para el uso (no necesariamente desarrollo) de tecnologías de producción armamentista. Estas instalaciones tan solo repiten un proceso ya desarrollado que genera un doble beneficio: 1) abarata la producción y reduce costos en las asistencia en seguridad y 2) permite retornar dividendos por inversión extranjera directa o cobro por uso de patentes. Éste es el nuevo paradigma en donde se ha ubicado Colombia y en torno al cual se ha conformado un grupo de empresas proveedoras del Sector Defensa y Seguridad.

los contratos militares otorgados. Los 10 primeros contratistas en esta lista eran los siguientes: McDonnell-Douglas Corp., General Dynamics Corp., Lockheed Aircraft Corp., General Electric Company, United Aircraft Corp., Boeing Co., North American Aviation, American Telephone and Telegraph Co., General Motors y, por último, Ling-Temco-Vought. Estas diez empresas contaban con el 30 por ciento de los gastos totales del Departamento de Defensa entre las empresas industriales. (Melman, 1972: 110)

149En una investigación sobre el caso argentino, Diego Hurtado (2010: 73-125) recorre los antecedentes de la década de 1940 para establecer un ejemplo propio de articulación entre “ciencia, técnica y planificación económica”, donde la ciencia se entienda como una política pública. Hurtado coincide con Sabato en que la infraestructura científico-tecnológica (universidades, laboratorios, institutos, centros, plantas piloto, entre otras) constituye el soporte material para la realización de los objetivos de desarrollo, que por otra parte, no pueden existir sin las decisiones gubernamentales focalizadas para ello.

Durante el proceso de investigación se detectó una escasez en la literatura especializada sobre las ideas industriales y “un” proyecto nacional, encontrando permanentes disputas y un desarrollo incipiente de la industria nacional – no por ello menos importante – pero que comparativamente con los casos de Argentina y Brasil difiere en escala material y en extensión de las ideas. En este apartado se busca dar cuenta de algunas empresas estratégicas desarrolladas a lo largo del siglo XX, y la reorganización experimentada en el sector durante el siglo XXI en consecuencia con la política exterior implementada entre Colombia y Estados Unidos.

A) El concepto de Industria y Tecnología de la Defensa

*Es difícil separar la tecnología de la defensa.
Si se reflexiona un poco, se ve que la tecnología
está presente en toda la actividad militar,
hasta el punto de que cualquier aspecto suyo
está relacionado o condicionado por ella*

Carlos Martí Sempere (2006)

*(...) es dable observar algo extremadamente saludable:
la capacidad de pensar por sí mismos y la voluntad de hacerlo.
Mirar nuestra realidad con nuestros propios ojos
no es mérito menor, al tiempo que es seguramente
el primer paso para modificarla*

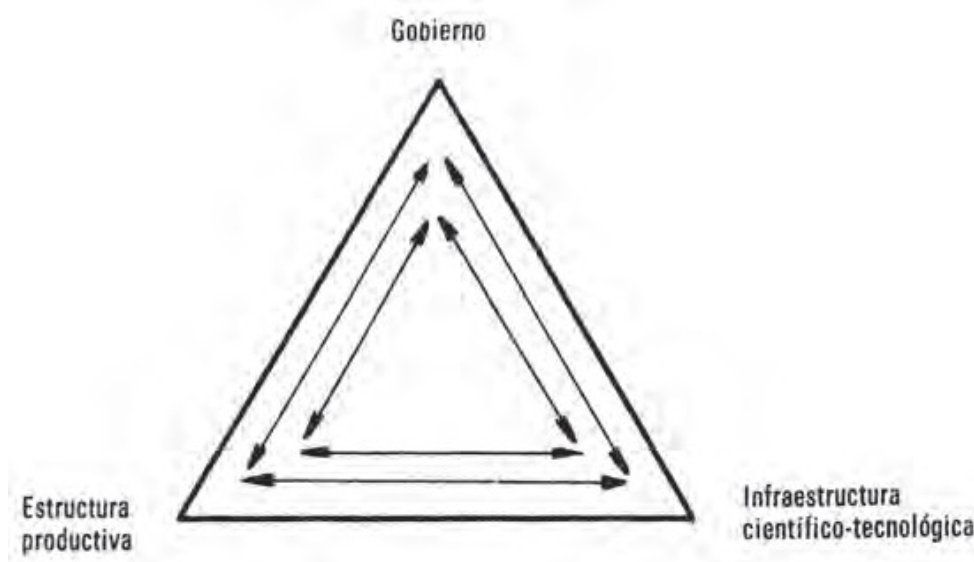
Jorge Sábato (1975)

En primer lugar, conviene definir Industria y Tecnología de Defensa (ITD) siguiendo el argumento de Jorge Sábato (1968) quien la ubica inherente al desarrollo científico-tecnológico e industrial como “una acción coordinada entre tres elementos fundamentales: Gobierno, Infraestructura Científico-Tecnológica y Estructura Productiva”. En ese orden de ideas, la ITD es una arteria estratégica dentro del organismo científico-tecnológico que robustece el Poder de un Estado¹⁵⁰. En un estudio posterior, Jorge Sábato y Natalio Botana

¹⁵⁰Para una descripción pormenorizada de los elementos que componen el Gobierno desde una perspectiva que tome el nivel de desarrollo científico-tecnológico como un factor de poder que sea base de la ITD, ver el

refinan el concepto de Industria y Tecnología de la Defensa desarrollando su “triángulo de relaciones” con una visión prospectiva basada en la innovación. Los autores afirman que “como un proceso político consciente, la acción de insertar la ciencia y la tecnología en la trama misma del desarrollo significa saber dónde y cómo innovar” y plantean que la “experiencia histórica demuestra que este proceso político constituye el resultado de la acción múltiple y coordinada de tres elementos fundamentales en el desarrollo de las sociedades contemporáneas” (Sábato y Botana, 2011: 220). Estos elementos se grafican en el siguiente ejemplo:

Imagen N.º 2



Fuente: Sábato y Botana, 2011: 214

Aureliano Da Ponte recupera el planteamiento de Sábato en un estudio sobre la política tecnológica de Defensa y señala que “cualquier consideración que se realice sobre la ITD demanda partir de su doble carácter, político-estratégico (militar y científicotecnológico) y económico-industrial” (Da Ponte, 2013: 145).

Es decir, la ITD es vista como producto o aditamento a la política económica que proyecta su utilidad productivista, o al contrario, desconectada de una Estrategia Nacional de Desarrollo, lo que la compartimenta como un recurso permanente de los planes militares. Aunque el dilema anterior es constante, suele tomar relieve la dimensión político-estratégica

trabajo de DA PONTE, Aureliano (2013): “De la política tecnológica de Defensa a los desafíos de la cooperación regional”, en *Revista de la Escuela de Guerra Naval*, Río de Janeiro, v.19, n 1, págs. 137 – 158.

por sobre la económica, no solamente por la tendencia deficitaria de los proyectos de producción industrial para la defensa, sino por el significado geopolítico que tienen tales industrias. Da Ponte (2013) destaca la decisión que toman los Estados al producir o comprar recursos para la defensa, como resultado de un proceso de estudio y toma de posición en política pública.

Da Ponte afirma que “ningún país implantó en el mundo una industria de defensa para intentar obtener ganancias económicas, impacto social o crear empleo” (2013: 147), sin embargo, su planteamiento contrasta con algunos estudios adelantados respecto al Complejo Militar Industrial estadounidense que lo describen como un *keynesianismo militar*. A partir de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos consolidó un sistema que Michal Kalecki denominó como el triángulo hegemónico del capitalismo norteamericano: gastos militares, manipulación mediática de la población y altos niveles de empleo¹⁵¹ (Kalecki, 1972). Coincidiendo con esta tesis, Harry Magdoff, Paul Baran y Paul Sweezy estudiaron cómo esa articulación tendría éxito en el corto-mediano plazo y contribuiría tanto a la cristalización de la identidad triunfalista del pueblo estadounidense y sus élites como del pleno empleo.¹⁵² Además, entrada la década de 1960 percibieron con las transformaciones efectuadas por McNamara en el Departamento de Defensa y la articulación empresarial del Complejo Militar-Industrial con el sistema científico-tecnológico nacional, que la sofisticación tecnológica produciría un efecto adverso en la productividad del trabajo que se vería reflejado en la caída de la ocupación laboral. El frenético ritmo de innovación y la automatización llevarían a prescindir del empleo como un pilar de la política de contención social, lo que abriría la puerta al reclutamiento militar en masa, como en la década de 1940 y la participación en nuevas guerras.¹⁵³

151 Bellamy Foster, John / Holleman, Hannah / McChesney, Robert W., “The U.S. Imperial Triangle and Military Spending”. En: *Monthly Review* (octubre de 2008)

152 Jorge Beinstein analiza el auge y ocaso de ese *keynesianismo militar*, especialmente en relación al empleo, de la siguiente manera: “En una primera etapa el aparato industrial-militar y su entorno se expandieron convirtiendo al gasto estatal en empleos directos e indirectos, en transferencias tecnológicas dinamizadoras del sector privado, en garantía blindada de los negocios imperialistas externos, etcétera. Pero con el correr del tiempo, con el ascenso de la prosperidad imperial, incentivó y fue incentivado por una multiplicidad de formas sociales que parasitaban sobre el resto del mundo al mismo tiempo que tomaban cada vez mayor peso interno.” (Beinstein, 2013)

153 Uno de los efectos que justificaban dicho sistema era la necesidad de sostener su hegemonía en el mundo occidental, a la vez que redundaba en una vibrante prosperidad económica. Tal lógica, que fundió a la Unión Soviética en la competencia de poder global, volvió su rostro contra EEUU en la década de 1990, justo cuando se ufana de la “convergencia planetaria en el capitalismo” en palabras de su propagandista Francis Fukuyama, generando un elevado gasto público que se transformó en déficit y posteriormente en endeudamiento (Beinstein, 2013).

No obstante, el proceso descrito anteriormente, Colombia muestra una aproximación que corroboraría la hipótesis de DaPonte. Según los datos relevados, el volumen de Gasto en Defensa y Seguridad absorbía, en gastos de funcionamiento y cartera previsional, el 79% en 2008 (DNP, 2009) y el 92% en 2016, respectivamente (MDN, 2016), lo que redundaba en una mínima generación de riqueza de parte de las empresas del Sector Defensa y Seguridad. Es decir, que la política en materia de industria de la defensa no tiene redundancia significativa en el crecimiento económico nacional, pero posiciona prestigiosamente a la nación suramericana por sus capacidades en terreno y provisión de medios para la seguridad y la defensa.

Un segundo aspecto es que al hablar de Ciencia y Tecnología no se ordena en una naturaleza civil o militar, sino, como un elemento cuyos usos suponen esa dualidad más no una exclusividad entre sí. Dicha precisión es conveniente para no derivar en caracterizaciones como “tecnología militar” o “ciencia civil” y comprender con profundidad que el desarrollo científico-tecnológico es de uso dual. Más allá de esto, existen definiciones como el *spin-off* que advierten la transferencia de tecnología desarrollada en el sector militar hacia el civil, cuya utilización deviene de la II Guerra Mundial, lo que fortalece la idea de que un desarrollo científico-tecnológico no es militar o civil, estos son usos que puede tener.

En síntesis, el concepto de ITD propuesto por Sábato tiene pertinencia para este caso como una categoría que facilita la comprensión de las relaciones interagenciales articuladas a una estrategia desde el Estado. El empleo del llamado enfoque “sabatiano” ofrece una perspectiva de las políticas empleadas que se somete a análisis, pero no se trata de una justificación del modelo empleado ni de las decisiones de política pública en materia de Industria de la Defensa y la Seguridad, como sí se ha buscado por ejemplo con el modelo de Triple Hélice.¹⁵⁴

154 Teresa González de la Fe elabora una mirada crítica al modelo de Triple Hélice (Gobierno – Universidad – Industria), de aparición más reciente en el campo de la sociología, cuyo marco general es la economía evolutiva y los enfoques institucionalistas en teoría económica. En ese sentido, González de la Fe cuestiona que “la TH es una propuesta más para ofrecer razones que justifiquen y legitimen decisiones políticas en materias de innovación y economía del conocimiento” (González de la Fe, 2009: 740) que un instrumento .

B) IDS tras la “colombianización” del Plan Colombia

Diana Marcela Rojas (2015) afirma que el Plan Colombia experimentó tres etapas que fueron recalculando el cumplimiento de los objetivos planteados originalmente¹⁵⁵. La primera etapa (1999-2002) es descrita como “intervención dura” con una extraordinaria asistencia militar, tanto por provisión de medios, ingreso de compañías contratistas del Pentágono, la implementación de las fumigaciones de cultivos de uso ilícito, como transferencias económicas. La segunda etapa se desarrolló en una dualidad entre la “intervención fuerte” mediante la Política de Seguridad Democrática durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), en cuya fase la autora destaca la “terrorización” del conflicto armado¹⁵⁶, y una “intervención blanda” con una asistencia creciente de la USAID en áreas como Desarrollo Alternativo¹⁵⁷ y reforma judicial¹⁵⁸. En la tercera etapa del plan, también conocida como fase de “consolidación”, que abarca entre el segundo gobierno de Uribe (2006-2010) y el primero de Juan Manuel Santos (su ministro de Defensa más destacado), se orientó hacia una “nacionalización” del Plan Colombia, lo que el Departamento de Estado también ha llamado “colombianización”¹⁵⁹, dado que se buscaba que el gobierno colombiano ganara autonomía en

155En un estudio presentado para la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV) durante los Diálogos de Paz de La Habana, Renán Vega Cantor propone dos fases de desarrollo del Plan Colombia que van desde 1999 a 2006, y desde 2007 a 2013. Su exposición obedece a la Fase V de una historización de las intervenciones estadounidenses en Colombia, a la cual denomina “subordinación incondicional” (Vega Cantor, 2015: 414). Aunque Vega coincide con Rojas en la caracterización del período posterior a 2007 como fase de “consolidación”, éste autor afirma que se trata de un proceso de internacionalización del conflicto y no de nacionalización, ya que es cuando más impactan regionalmente las operaciones militares, se firma la concesión de siete bases militares (2009) – luego declarada inconstitucional –, se firma el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y se incrementa la participación de Colombia en ejercicios militares transcontinentales a la vez que se contratan ex-militares colombianos en Empresas Transnacionales Militares.

156Dice Rojas: En efecto, los ataques del 11 de septiembre de 2001 cambiaron las prioridades de la agenda estadounidense ante la proclamación del presidente Bush de una “lucha global contra el terrorismo”. Tanto el gobierno colombiano como los funcionarios estadounidenses se apresuraron a inscribir el conflicto armado en la lógica de la amenaza terrorista global. Las FARC y, posteriormente el ELN y la AUC, fueron entonces declarados grupos terroristas y citados permanentemente por el Secretario de Estado Colin Powell como ejemplo de que la campaña antiterrorista no se concentraba solamente en los grupos fundamentalistas musulmanes” (Rojas, 2015: 121)

157Se trata de los programas “Más Intervención para el Desarrollo Alternativo” (MIDAS) y “Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal” (ADAM), cuyo período de implementación se estimó entre 2006 y 2010 con una inversión de US\$160 y US\$190 millones de dólares respectivamente.

158En ese período, se llevó a cabo una reforma a la justicia que en lo penal impactó en la creación del Sistema Penal Acusatorio implementando un modelo ajustado a las recomendaciones de USAID, donde se incorporó la instancia de juicio oral y audiencias públicas con el propósito de hacer procesos más expeditos.

159“la colombianización o nacionalización representa un cambio de la relación de asistencia actual a una relación de asociación (*pathernship*), en la que se desarrolla la capacidad local, se incrementan las alianzas con el sector privado, aumenta la responsabilidad y la presencia del estado, se fortalecen las instituciones, y decrece la ayuda estadounidense.” (U.S. Department of State, 2006, marzo: 24)

la ejecución de los programas de lucha antinarcóticos y en la ofensiva contrainsurgente. Al respecto Rojas afirma lo siguiente:

Se estableció entonces que la intervención estadounidense se mantendría en una fase de consolidación a la que seguiría una de nacionalización, en la que el país llegaría a ser autosuficiente en el largo plazo; en la medida en que se avanzara en este proceso, la ayuda iría disminuyendo y su composición cambiaría. Progresivamente se destinarían más recursos al fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos, y la asistencia humanitaria, y menos a la lucha antinarcóticos y el contraterrorismo. (Rojas, 2015: 175)

En la tercera fase de implementación del Plan Colombia, la asistencia estadounidense se estructuró institucionalmente a través de la Iniciativa para el Desarrollo Estratégico de Colombia (*The Colombia Strategic Development Initiative – CSDI*). De esta manera el Departamento de Estado quiso dar más relevancia a la asistencia para el desarrollo, coherente con la búsqueda de un escenario favorable para la apertura de un mercado libre de aranceles que articulara a Colombia en su estrategia regional. En ésta fase, la potencia norteamericana fijó como objetivo estratégico la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) que inició trámite en el año 2004, aunque encontró una importante resistencia parlamentaria y en los movimientos sociales¹⁶⁰. En noviembre de 2006, los presidentes George W. Bush y Álvaro Uribe firmaron en Washington un Acuerdo de Promoción Comercial que delineaba los intereses norteamericanos en Colombia para las próximas décadas. No obstante, solo hasta octubre de 2011, ya en el gobierno de Juan Manuel Santos, el TLC pudo concretarse e iniciar su implementación plena en mayo del año siguiente.

Es pertinente resaltar que independientemente de la fluctuación de la asistencia en seguridad estadounidense, Colombia incrementó su Gasto en Defensa y Seguridad por lo cual llevó a cabo la mayor parte del esfuerzo económico para la ejecución del Plan Colombia; se calcula que entre 1999 y 2019 se gastaron 129.911 millones de dólares (SIPRI, 2019). Correspondiendo a lo anterior, es válido precisar que la perspectiva de “internacionalización” o “nacionalización” del Plan no se suscribe a su modo de financiación, sino a los objetivos buscados y los impactos generados nacional y regionalmente.

160“Con manifestaciones, protestas por las calles y plazas centrales de las principales ciudades, el país vio el comienzo de las negociaciones del TLC entre Colombia, Ecuador y Perú con Estados Unidos.” (El Tiempo, 19 de mayo de 2004)

El año 2008 fue crucial para la edificación de un nuevo sistema de intercambios en el ámbito de la Industria en Defensa y Seguridad (IDS). Entre marzo y septiembre de aquel año, el Ministerio de Defensa emitió tres documentos esenciales con los cuales habilitaba Acuerdos de Cooperación Industrial y Social (*Offsets*¹⁶¹) con cuatro objetivos principales: 1) obtener autosuficiencia en el ciclo de vida de los equipos, 2) obtener retornos industriales que permitan consolidar sectores estratégicos, 3) incrementar la capacidad industrial de las empresas que conforman el GSED y 4) apoyar políticas sociales de la Nación¹⁶². A la vez, los *offsets* debían cumplir algunos requisitos como destinarse a la compra de sistemas de defensa, que las mismas fueran a empresas extranjeras y su valor superara 1 millón de dólares. Este tipo de acuerdos constituyeron un marco fundamental para, primero, agilizar el proceso de modernización de medios y adquisición de capacidades militares en el curso de la estrategia contrainsurgente derivada del Plan Colombia, y segundo, estructurar las industrias del Sector Defensa y Seguridad a fin de proveer bienes y servicios a sus propias fuerzas y con perspectivas regionales.

Complementariamente a los Acuerdos de Cooperación Industrial y Social, el gobierno de Álvaro Uribe modificó la Ley 29 de 1990 por la cual se creó entonces el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”-Colciencias - y mediante la Ley 1286 de 2009 se transformó en Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, manteniendo la denominación genérica de “Colciencias”. Más allá de añadir el concepto de innovación y los cambios organizativos que condujeron la reestructuración del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el artículo 7 de la ley estableció la coordinación de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con la Defensa Nacional. Estos cambios fueron propiciando las condiciones institucionales para definir una infraestructura científico-tecnológica con miras a desarrollar la incipiente estructura productiva del Sector Defensa y Seguridad.

161“OFFSET es un programa de cooperación utilizado mundialmente para las transacciones en Defensa y Seguridad que permite compensar al país comprador por la salida de divisas del país. (...) En Colombia, la obligación de offset nace a partir de la celebración de un contrato de bienes y/o servicios para la defensa y seguridad, y como resultado de éste, el proveedor se compromete a realizar una compensación al Sector Defensa (Fuerza Pública o empresas del GSED) mediante proyectos de transferencia de tecnología y de conocimiento” (MDN, 2020).

162La piedra basal de los *offsets* es la Directiva 14 del Ministerio de Defensa Nacional, emitida el 5 de julio de 2007. Los rubros contenidos para el desarrollo de este tipo de acuerdos comprenden A) la transferencia de tecnología, B) las inversiones en tangibles, C) negocios / pedidos y D) otros negocios / pedidos. Estos a su vez operan como multiplicadores en el sistema interno de cálculo de operaciones. Además se destaca que la aprobación de los proyectos de *offset* quedan a cargo del Viceministerio para la Estrategia y la Planeación.

El resultado de este proceso institucional fue la acción interagencial del Ministerio de Defensa, el Departamento Nacional de Planeación y Colciencias para el diseño de los *lineamientos generales para la implementación de acuerdos de cooperación industrial y social – offsets – relacionados con adquisiciones en materia de defensa en Colombia*¹⁶³. Es preciso reafirmar que éstas decisiones se llevaron a cabo en el marco de la pretendida fase de “nacionalización” del Plan Colombia y en consecuencia, el gobierno sostuvo el Gasto en Defensa y Seguridad y Estados Unidos respaldó el impulso de los proyectos con un aumento de su asistencia extranjera. En 2007, año en que se aprueba el Plan de Consolidación, la asistencia estadounidense se elevó estrepitosamente a 1.435 millones de dólares¹⁶⁴ (94,7% más que en 2006), mientras que a partir de 2008 se experimentó un descenso paulatino hasta llegar a un promedio de 245 millones de dólares entre 2012 y 2017 (Security Assistance Monitor, 2019); en ese mismo año se destinaron 109 millones de dólares a programas que entre sus objetivos contenían la infraestructura en seguridad.

Concomitantemente, se fue dando mayor importancia al Grupo Social y Empresarial de la Defensa, una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional que conglomeraba tanto a las empresas del sector, como a sus entidades de bienestar, cuya trayectoria y composición se detallará más adelante.

C) Esbozo histórico de las industrias del Sector Defensa y Seguridad

A continuación, se presenta brevemente el contexto de surgimiento de las principales empresas que han sido el soporte histórico de la industria militar en Colombia. Se trata de la Industria Militar (INDUMIL) y la Corporación de la Industria Aeronáutica de Colombia (CIAC), ambas creadas en la década de 1950, con el fin de proveer materiales de combate y realizar el mantenimiento y reparación de aeronaves.

163Este documento fue aprobado el 9 de junio de 2008 y se articuló a la “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Fortalecimiento de las Capacidades del Sector Defensa y Seguridad” aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3460.

164De estos, 1.204 millones de dólares fueron destinados a los programas contenidos en el *International Narcotics Control and Law Enforcement* (INCLE), donde la Policía Nacional recibió 168,4 millones y las Fuerzas Militares 123 millones, con énfasis en el fortalecimiento de capacidades de combate aéreo, apoyo a la erradicación forzada y la interdicción. Por otra parte, la reforma a la justicia recibió ayudas por 7 millones de dólares, mientras que los programas de Desarrollo Alternativo percibieron 139,1 millones de dólares ese mismo año.

1907: La Reforma Militar y las Fuerzas Armadas del siglo XX

Tras la intensiva sucesión de guerras civiles – algunas locales y otras nacionales – el siglo XIX culminó en la tensión que se desenvuelve en la *Guerra de los Mil Días* con una cuasi refundación del Estado y un débil proyecto nacional que intentó iniciar un ciclo industrial.

En 1904, el gobierno del Gral. Rafael Reyes del Partido Conservador inicia un período de reconstrucción y de intento de estabilización, buscando superar la radicalización bipartidista incorporando sectores del partido liberal en el gobierno¹⁶⁵. Los antecedentes mencionados indican la existencia de “un Estado todavía precario, sin un mercado interno desarrollado, con un predominio del poder local y un ‘centro político’ extremadamente débil,” donde “la emergencia de un ejército nacional era poco viable” (Pizarro, 1987: 30). Tras la Reforma Militar de 1907, que implicó la definición de las Fuerzas Armadas como Instrumento Militar profesionalizado y la reestructuración del Ejército, Reyes tomó la decisión de “desmovilizar el gigantesco e ineficaz ejército constituido durante la guerra de los Mil Días, reduciendo las tropas de 50 mil hombres en 1905 a 5 mil. Una parte de la fuerza se destinó a obras de reconstrucción de vías, puentes, hospitales, conventos e iglesias destruidas con ocasión de la confrontación armada” (Pizarro, 1987: 31). Otras de las medidas tomadas con el objetivo de profesionalizar las Fuerzas Armadas fue la creación de la Escuela Militar de Cadetes en Bogotá y la Escuela Naval de Cartagena en 1907, y de la Escuela Superior de Guerra en 1909¹⁶⁶.

Una destacada función cumplió la Misión Militar Chilena¹⁶⁷ en Colombia que introduciría el modelo prusiano para la organización del ejército, la despolitización bipartidista y la supresión de la asignación de rangos por status de élite. Este planteamiento ha sido motivo de estudio por décadas y ha conducido a conclusiones orientadoras de las

165El gobierno de Reyes, que constituye el primer experimento de coestión bipartidista en este siglo, tuvo plena conciencia de la necesidad inaplazable de profesionalizar la institución militar como condición para la estabilidad política interna. (Pizarro, 1987: 31)

166La Escuela Militar fue creada a través del Decreto 434 de 1907 como dependencia orgánica del Ministerio de Guerra, la Escuela Naval Nacional mediante el Decreto 793 del mismo año.

167La doctrina y organización de las FFAA chilenas fue dirigida por el Gral. Emilio Korner, excombatiente de la guerra francoprusiana.

Fuerzas Armadas y debates entre las visiones modernizadoras de las instituciones militares. Samuel Huntington (1995) propuso a través de un análisis de las diversas corrientes teóricas y las organizaciones militares, una mirada sobre las relaciones cívico-militares apuntando a la profesionalización militar moderna detectando los factores que actúan en detrimento de su realización.¹⁶⁸

En éste orden de ideas Huntington explica que los “deberes de los oficiales militares incluyen: 1) la organización, equipamiento y entrenamiento de esta fuerza, 2) el planeamiento de sus actividades y 3) la dirección de su funcionamiento dentro y fuera del combate” (Huntington, 1995: 23). Es sobre ésta idea de profesionalización que Rafael Uribe Uribe como Ministro Plenipotenciario para Chile, Argentina y Brasil sugirió al gobierno de Rafael Reyes la contratación de la Misión Militar chilena. Otro aspecto relevante que se corrobora en las tesis de Huntington, está dado en la supresión del voto de los militares, contribución a lo que el mencionado autor llama *control objetivo de las FFAA*.

1908: Taller Nacional de Artes Mecánicas

Con el objetivo de organizar un taller-escuela que fomentara la industria mecánica colombiana y a la vez fabricara armas como proveedora del Ministerio de Guerra, el 19 de diciembre de 1908 el gobierno del General Rafael Reyes creó el Taller Nacional de Artes Mecánicas y Maestranzas Militares. “Este taller funcionó por algunos años tomando varios nombres, como Fábrica de Material de Guerra y Maestranzas Militares y Talleres Centrales del Ejército, hasta que se fusionó con la Dirección General del Servicio de Material de Guerra, cuyo organismo principal era la Fábrica de Municiones” (El Tiempo, 1994).

El 28 de octubre del año 1954 el gobierno del Gral. Gustavo Rojas Pinilla emite el Decreto 3135 mediante el cual transforma el Taller Nacional de Artes Mecánicas en la Industria Militar de Colombia INDUMIL (Decreto N° 3135 BIS, 1954) “con la misión de abastecer las necesidades de armamento, municiones y equipos especiales para las Fuerzas Militares, así como realizar el comercio de armas deportivas, defensa personal y explosivos industriales” (El Tiempo, 1994). Para llevar a cabo dicho propósito se crea la primera Unidad

¹⁶⁸“... existe una esfera distintiva de competencia militar que es común a todos, o casi todos, los oficiales y que los distingue de todos, o casi todos, los civiles. Su habilidad central está quizá resumida de la mejor forma en la frase de Harold Lasswell: “La administración de la violencia”. La función de una fuerza militar es el combate exitoso.” (Huntington, 1995: 23).

Operativa en Bogotá denominada Fábrica General “José María Córdova” para la producción de armamento de munición de pequeño calibre de uso principalmente militar. Según reza el Decreto 3135 BIS, la INDUMIL quedaba integrada por las siguientes reparticiones:

1. La Fábrica de Material de Guerra y Maestranzas Militares
2. Fábrica de Pólvora y Explosivos
3. Fábrica de Municiones
4. Siderúrgica Militar
5. Guerra Química
6. Academia Politécnica
7. Escuela de Aprendices

En 1955 se realizan nuevas modificaciones aunque se conserva su carácter de ente autónomo con el objetivo de mantener descentralizada la organización de los Servicios de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 0574, 1955), por otra parte, se crea la Fábrica Santa Bárbara, segunda Unidad Operativa “con maquinaria y equipos destinados a la fabricación de municiones pesadas de artillería para las Fuerzas Militares, iniciando operaciones en el año 1964” (El Tiempo, 2011)¹⁶⁹.

Un año después, en 1956, el gobierno dispuso la creación de la Corporación de la Industria Aeronáutica de Colombia (CIAC) mediante el Decreto 1064, con el objeto de “organizar, construir, operar y explotar centros de reparación, mantenimiento y servicios de aviones, y posteriormente construcción de los mismos”. Con esto Colombia inició un camino de desarrollo de industrias estratégicas, aunque prontamente se vio frustrado por las prioridades en materia de orden público y una política exterior que conectaría los planes de las Fuerzas Militares con el posicionamiento de Seguridad Hemisférica. Solo hasta el siguiente siglo Colombia pudo construir su primera flota de aviones (T-90 Calima), postergando por más de cinco décadas uno de los objetivos de la industria aeronáutica.

¹⁶⁹Para 1963 se crea la Fábrica de Explosivos “Antonio Ricaurte”, “con el carácter de Sociedad Comercial Anónima y en 1968 pasa a convertirse en la tercera unidad de negocios de la Industria Militar” (El Tiempo, 2011).

De este modo el salto modernizador de los antiguos talleres a la Industria Militar y la creación de la CIAC fueron propiciados por el Gral. Rojas Pinilla como característica inherente de su Política de Estado de tendencia desarrollista, coincidente con ideas de la época. Este proyecto se entremezcló con otras iniciativas públicas que retomaban banderas del liberalismo de “industrializar la ciudad”¹⁷⁰ y “modernizar el campo” (contenidas en el programa inconcluso de Alfonso López Pumarejo 1934-1938 y 1942-1945).

El contexto de época se hallaba particularmente teñido por las tensiones propias de un gobierno militar tras haber persistido un período de gobiernos civiles aunque con un nivel de conflictividad interna de tal magnitud que se denominó *La Violencia*¹⁷¹. Las confrontaciones bipartidistas se abrieron lugar en los escenarios comunes de la ciudadanía hasta el punto que en zonas de influencia de conservadores o liberales se acudió a la violencia directa contra el opositor produciendo un intenso derramamiento de sangre.¹⁷² Al respecto, el Gral. Rojas Pinilla pretendía alcanzar un pacto nacional de reconciliación para lo cual declaró entre otras medidas una Ley de Amnistía y apuntó a desarticular las *guerrillas liberales* conformadas como autodefensas en el campo.

Una fuerte tensión con consecuencias internas tuvo la política exterior del gobierno al mantener la participación del Batallón Colombia en la Guerra de Corea, expresión condensada de los lazos estrechados años atrás por otros gobiernos, especialmente por Eduardo Santos (1938-1942), que llegó a delegar la Defensa Nacional colombiana a los EEUU como se da cuenta en la siguiente cita acerca de la cooperación política y militar entre Colombia y los EEUU desde la primera mitad del siglo XX:

Se puede señalar que los acuerdos del 23 noviembre de 1938, son el comienzo del alineamiento de Colombia en la política de Seguridad hemisférica promovida por los Estados Unidos para hacer frente a la amenaza representada por el fascismo y sus quintacolumnistas, es decir, que tanto el Presidente Santos como el ex presidente López Pumarejo compartían la

170El impulso de la televisión y la industria de las telecomunicaciones formaron parte esencial de ese incipiente proyecto en medio de profundas contradicciones.

171Para muchos historiadores colombianos, el período comprendido entre 1946 y 1953, produjo una de las tasas más altas de homicidios en la historia de Colombia. En efecto, a partir de 1945 se registró un incremento relativo de la violencia política, que incluyó el intento de Golpe de Estado orquestado por algunos elementos del conservatismo contra el Gobierno de López Pumarejo. (Rizo Otero, 2002: 59).

172La historiografía colombiana ha documentado con relativa precisión éste período coincidiendo en la práctica sistemática de la violencia por parte de agentes estatales como de grupos sociales con posicionamiento ideológico definido. Recientemente han tomado relieve investigaciones de la época a la luz del proceso de Paz desarrollado en La Habana entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, donde diversos investigadores documentaron sobre patrones sistemáticos de intervención de las FFAA y grupos parapoliciales bajo el mando de la dirección del partido conservador llamados *chulavitas* o *policía política*.

idea de que la seguridad exterior de Colombia se podía dejar en manos de los Estados Unidos, en cambio, las Fuerzas Armadas de Colombia, se deberían hacer cargo de la seguridad interna de nuestro país (Gómez Moreno, 2010: 12).

La industria nacional y la industria militar

Si bien en la historia colombiana ha pesado como un hito industrializador el período de gobierno del Gral. Rojas Pinilla, las promesas modernizadoras tuvieron antecedentes en el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938). Un primer paso en esa dirección fue la Ley 200 de 1936 referente a la Reforma Agraria que además de reconocer la función social de la tierra, pretendía adjudicarla a quienes la producían pero no tenían títulos formales, hecho que pretendía concatenar en su plan de gobierno denominado “la revolución en marcha”. Dicha reforma apuntaba en tres sentidos: 1) acelerar el proceso de proletarización agrícola, 2) consolidar las formas modernas de propiedad de la tierra y consecuentemente, 3) asegurar la predominancia del modo capitalista de producción en el país (Mesa, 1972).

El Gral. Rojas Pinilla promovió parcialmente ese legado inconcluso, aunque las contradicciones de su política de gobierno en materia de orden público generaron rechazo social y puja de intereses con las élites bipartidistas que llevaron a impedir su participación en las siguientes elecciones y forzaron su salida del poder ejecutivo nacional. Queda como se citó anteriormente, una línea estratégica para la Defensa Nacional en la INDUMIL con más de siete décadas de historia habiendo permanecido como una empresa industrial y comercial del Estado¹⁷³. Esto, en un contexto de desregulación y privatizaciones que, desde fines de la década de 1980, ha desmantelado áreas estratégicas de la economía nacional como los puertos, las centrales hidroeléctricas, los hidrocarburos, entre otras que fueron pensadas como impulsoras de un proyecto nacional por una fracción de las élites del poder en Colombia.

Diversos testimonios han cuestionado el incipiente desarrollo industrial de la nación y en particular la articulación de todos los sectores productivos con la Defensa Nacional como lo declaraba el Brigadier General (r) Miguel Ángel Peña Bernal al concluir que “También es cierto, que nuestros industriales han sido miopes y tímidos en la proyección de sus empresas

173 Mediante el Decreto 2565 del 9 de octubre de 1968, se constituye a la Industria Militar como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional.

al optar por un perfil bajo. Por ello la industria colombiana, no ha podido conquistar aún un puesto privilegiado en el mercado externo” (Peña Bernal, 1989: 15). Continúa advirtiendo que “la ciencia, y la tecnología, tan sólo en la última década han iniciado su apertura en nuestra Patria. A los colombianos nos ha caracterizado el inmediatez y nos sobrecoge el futuro” (Peña Bernal, 1989: 15).

Un importante contraste evidencia la historia colombiana respecto a la argentina sobre la construcción nacional y el desarrollo de su industria. Aunque ambos Estados buscaron definir su proyecto nacional sobre la década de 1880, el impacto de las guerras civiles producto de un siglo de disputas internas impidió resolver el rumbo de las ideas ordenadoras de la pretendida nación, mientras que en Argentina un sector logró imponerse como grupo dominante y emprender el desarrollo de un Estado moderno. Sus ideas y visión, aunque mantuvieron disputas que decantaron en la intervención de los militares en la política nacional de forma recurrente, también dieron lugar a un proyecto independiente y moderno basado en el control y uso de los recursos estratégicos de la nación como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), y su articulación a industrias de la Defensa como la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares (DGFM) o Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA), por citar algunos ejemplos.

D) Cambios institucionales: el enfoque de “transformación y futuro”

Durante el año 2001, Colombia experimentó una reforma a la Defensa y Seguridad Nacional acorde al proceso de modernización que impulsó el Plan Colombia. La nueva ley se sancionó una década después del proceso constituyente que en 1991 pretendió la modernización del Estado, la apertura democrática y consolidación de un sistema electoral y de partidos que involucrara a las mayorías, hecho sin precedentes en más de cien años de historia republicana para entonces.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango y con Gustavo Bell Lemus a cargo del Ministerio de Defensa, se propuso un nuevo marco legal que creara un Sistema de Defensa y Seguridad¹⁷⁴ con las concepciones más actuales difundidas en el hemisferio. Parte

¹⁷⁴Se entiende por Sistema de Seguridad y Defensa Nacional el conjunto coherente de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en tal materia (Ley 684 de 2001 de Defensa y Seguridad Nacional)

del contexto de la reforma fueron los diálogos de Paz entre el Gobierno colombiano y las entonces Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), que se desarrollaban en un área desmilitarizada al sur del país en el municipio de San Vicente del Caguán, departamento de Caquetá. Los diálogos, con las conclusiones que pueden extraerse a la luz de los hechos, significaron una pausa estratégica para el Estado tras una sucesión de fracasos en el campo militar frente a la insurgencia. Con una correlación de fuerzas cada vez más desfavorable, un Instrumento Militar desgastado y con medios insuficientes para superponerse a su adversario, las fuerzas irregulares lograron un escenario de negociación política con condiciones favorables: una zona de distensión, trato beligerante, interlocución internacional y una agenda programática para la incorporación en la política legal y un conjunto de reformas económicas. No obstante, el gobierno reservó para sí el desarrollo un plan de mediano plazo para revertir la situación que suponía un escenario de confrontación.

La Ley 684 de 2001 por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la Seguridad y Defensa Nacional se publicó el 18 de agosto y constituyó la base normativa para las posteriores transformaciones en materia militar y científico-tecnológica. A partir de ahí, se sucedieron múltiples cambios en el interior del Ministerio de Defensa, al cual el Gobierno empezó a darle mayor relevancia, llegando a ocupar el primer lugar en el Presupuesto General de la Nación después del Servicio de Deuda Pública. No obstante, tal esfuerzo resultó inocuo por cuanto la Corte Constitucional colombiana falló declarando inexecutable¹⁷⁵ dicha ley manteniendo disgregado el marco legal que define la composición y los objetivos del Sector Defensa y Seguridad.

Uno de los lineamientos significativos para el mencionado reposicionamiento del Sector Defensa y Seguridad ha sido la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* emitida en 2003 como guía del gobierno de Álvaro Uribe, que se acompañó del Decreto 049 de modificación de la estructura del Ministerio de Defensa. La mencionada Política es emitida con el carácter de Plan Nacional de Desarrollo (PND), es decir, el documento que guía la política nacional y debe integrar la preservación y la realización de los intereses nacionales sobre la cual llevar a cabo una Estrategia Nacional de Desarrollo. Con éste nuevo marco y ya con la ruptura de los diálogos de Paz, se emprendió una fase de transferencia de medios entre

175 Sentencia de la Corte Constitucional C-251 de 2002: https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20046681#ver_20046687

EEUU y Colombia junto a un acelerado proceso de transferencia técnica, cuyo impacto inicial se vio en el funcionamiento de las fuerzas a través del Comando, Control y Comunicaciones (C3)¹⁷⁶, la agilidad en terreno a través de las Fuerzas de Despliegue Rápido (FUDRA) y una mayor conjuntes. No obstante, el prolongado y profundo proceso de adecuación no tuvo efectos inmediatos en la correlación de fuerzas y mantuvo un alto nivel de bajas al desarrollarse en medio de una aguda confrontación militar¹⁷⁷. Con estos cambios se inicia en el año 2004 el estudio del concepto “planeación por capacidades”, complementado por una comisión de EEUU que trabajó entre 2005 y 2006 produciendo un conjunto de recomendaciones (ACORE, 2016).

La Ley 1286 de 2009 «*Ley de Ciencia y Tecnología*», transformó al Instituto Colombiano de Ciencias (Colciencias) en el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación y fortaleció el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con el propósito de articular la política científico-tecnológica al desarrollo del Sector Defensa y Seguridad. La mentada articulación pasó a tomar mayor relieve tras la publicación en 2011 de la *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, que con el gobierno de Juan Manuel Santos, incorporó definitivamente la metodología de Planeamiento por Capacidades. Un componente clave en la siguiente fase de implementación, fue la creación al interior del Ejército Nacional del Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI), responsable de poner en marcha la nueva metodología e impulsar el proceso de transformación de la fuerza al 2022.

Con el Decreto 4890 de modificación de la estructura del Ministerio de Defensa emitido en 2011, se creó el Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) fortaleciendo la Industria y Tecnología para Defensa (ITD), con miras consolidar un sistema de Investigación y Desarrollo con Innovación. La trascendencia de la modificación se debió a que la estructura del Ministerio de Defensa no había sido afectada desde el Decreto N° 049 de 2003, cuando se puso en marcha la Política de Defensa y Seguridad Democrática. A su vez, el Decreto N° 4890/11 creó el Despacho del Viceministro para la Estrategia y Planeación y

176A la actualidad la Fuerza Pública ha alcanzado el nivel de Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (C4ISR).

177Un reflexión que se puede hacer al respecto es, que la incorporación acelerada de nuevos medios no redundo directamente en una superioridad de combate, el conocimiento de los medios y el adiestramiento avanzado para su uso requiere tiempo. Se puede inducir que esto ha sido probado en el caso colombiano con la modernización de los sistemas de combate aéreo, los cuales representaron la mayor ventaja en terreno respecto a las fuerzas insurgentes.

cuatro direcciones a saber: 1) Dirección de Proyección de Capacidades 2) Dirección de Desarrollo del Capital Humano 3) Dirección de Planeación y Presupuestación y 4) Dirección de Logística, que cuenta con dos subdirecciones. Como puede observarse, es a partir de aquí que se empieza a crear la arquitectura institucional para la transformación y futuro en el entendido que el Despacho de Estrategia y Planeación es el encargado de motorizar la nueva metodología.

Como segundo pilar del proceso de transformación y futuro está la Política de Defensa y Seguridad “Todos por un nuevo país”, donde se plantea “contribuir con las capacidades de la Fuerza Pública a la terminación del conflicto, la construcción y el mantenimiento de la paz” así como “transformar y modernizar en forma continua el Sector Defensa” (MDN, 2015: 16). La misma se inscribe en la segunda etapa que refiere a la transición proyectada de 5 a 10 años y cuyo “lineamiento estratégico (...) consiste en el desarrollo de un modelo de fuerza para la transición orientado a consolidar la paz” (MDN, 2015: 57). La tercera etapa contempla el futuro de la Fuerza Pública con un horizonte de más de 10 años para el cual “se estableció que el Modelo de Fuerza 2030 sería el punto de llegada de la transformación”.

Considerando las características del conflicto armado en Colombia y que para su desarrollo la fuerza principal ha sido el Ejército, se resalta el plan de modernización de la formación y nueva doctrina. Su preparación estuvo a cargo del Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) y del Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF), tomando como base las áreas misionales del sector Defensa que se conoció como Plan MINERVA, el cual contó con cinco pilares:

1. Educación: desarrollo de la capacidad intelectual, moral y afectiva
2. Doctrina: idea central de un ejército
3. Instrucción y entrenamiento: asimilación teórico práctica de la doctrina
4. Ciencia y tecnología: edifica las inquietudes en función de la investigación para alcanzar más conocimiento
5. Lecciones aprendidas: aprovechamiento de experiencias positivas y negativas de la institución

Dentro del Plan MINERVA se destacan siete propuestas presentadas por el Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM) caracterizadas por los siguientes componentes:

1. DAMASCO “Despertar de la doctrina”: Reforma doctrinal y Ley de Seguridad y Defensa
2. DIAMANTE “Un Ejército culto que impacte al país”: formación académica superior y especializada
3. DERROTERO “Excelencia militar”: certificación de la instrucción y el entrenamiento
4. DA VINCI “Conocimiento e innovación hacia el futuro”: Centro de desarrollo tecnológico
5. DINAMO “Concepto operacional de armas combinadas”: Centro de entrenamiento en armas combinadas
6. DIONISIO “Estudio e investigaciones estratégicas”: Desarrollo de investigaciones socio humanística y estratégica
7. DORSAL “Un Ejército con educación de alta calidad”: Desarrollo de funciones sustantivas de la educación

Las publicaciones del Ministerio de Defensa corresponden al Plan Estratégico Militar 2030, diseñado a partir del Planeamiento por Capacidades y acorde a los procesos de transformación, modernización, organización y diseño de capacidades requeridas para garantizar el cumplimiento de la misión constitucional. Una característica del Plan, es la proyección internacional apuntado por los avances científico-tecnológicos con la meta de ser “líder regional en Seguridad, Defensa y Desarrollo Tecnológico Militar” (CGFM, 2015).

Diversas publicaciones en documentos oficiales del Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, así como de centros de investigación en la órbita de las Fuerzas Militares, revistas especializadas y observatorios internacionales dan cuenta de las instituciones creadas, los proyectos de modernización emprendidos, los desarrollos científico-tecnológicos acordados y las adquisiciones de nuevas capacidades. Entre dichas instituciones se encuentra el Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF)¹⁷⁸, cuya fundamentación se está en el planeamiento estratégico de la Fuerza Pública y en particular en dos puntos a considerar: 1) las proyecciones de Mediano y Largo Plazo, y 2) el contexto situacional en que

¹⁷⁸Su misión es “asesorar al Comandante del Ejército en la emisión de políticas, directrices y análisis estratégicos referentes a los procesos de transformación, modernización, organización y diseño de capacidades requeridas para garantizar el cumplimiento de la misión constitucional”. Además, respecto a los procesos de modernización, transformación, organización institucional y diseño de capacidades, el COTEF busca consolidar un liderazgo nacional e internacional que proyecte hacia nuevos escenarios la Defensa Nacional.

se desarrolla el planeamiento y el que deriva de su implementación en el Corto Plazo. Las mencionadas fases fueron incorporadas a la planeación a través de la metodología basada en capacidades que se implementó a partir de 2011 con la *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad - PISDP* (MDN, 2011: 38), proyectando el fin del conflicto armado interno como entorno estratégico futuro para el que son requeridos cambios en la organización, doctrina y estrategia de las Fuerzas.

2. El Grupo Social Empresarial de la Defensa - GSED

*Hace ya mucho tiempo, claro está,
que los militares tienen influencia en el terreno económico*

Charles Wright Mills (1956)

Con el impulso de la guerra en la tercera fase del Plan Colombia, se alimentó un sector de la economía que ya no dependería directamente de las compañías estadounidenses y sus contratistas locales. Se crearían los satélites del Complejo Industrial-Militar con la captación de una porción de los recursos inyectados por asistencia en seguridad de Estados Unidos y el estímulo del excéntrico presupuesto en Defensa y Seguridad de Colombia. Una parte de ese presupuesto sería administrado por el mismo Ministerio de Defensa en sus empresas tradicionales como INDUMIL y CIAC, y empujaría la rueda para poner en marcha nuevas industrias como la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (COTECMAR)¹⁷⁹ y la Corporación de Alta Tecnología para la Defensa (CODALTEC)¹⁸⁰. Estas cuatro empresas se han conformado como los puntales de la Industria en Defensa y Seguridad dentro de un conglomerado mayor que abarca dieciocho (18) entidades y constituye el Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED)¹⁸¹.

¹⁷⁹COTECMAR fue creada inmediatamente después de la puesta en marcha del Plan Colombia como parte de la primera etapa de modernización del Sector Defensa y Seguridad.

¹⁸⁰CODALTEC se creó en diciembre de 2012 mediante el Decreto 2452 con recursos del Ministerio de Defensa Nacional, INDUMIL, CIAC, la gobernación del Meta y la Alcaldía de Villavicencio con una inversión común de US\$8 millones de dólares. El objetivo de la corporación es “el desarrollo, promoción y la realización de actividades de ciencia, tecnología e innovación con el objeto de fortalecer las capacidades científico tecnológicas del Sector Defensa de la República de Colombia”.

¹⁸¹Éste conjunto de entidades cuentan con una amplia oferta de “servicios de educación, transporte, recreación, vivienda y producción de equipos y elementos de uso militar y civil.” (GSED, 2010)

Formalmente, la misión superior del GSED es “contribuir al desarrollo de la paz en Colombia a través de la producción de bienes y servicios que apoyen a las Fuerzas Militares y Policía Nacional a garantizar la defensa nacional y la seguridad” (GSED, 2010). Para lo cual se plantea una estructura corporativa y unas metas a cumplir sobre los siguientes componentes:

1 **Apoyo Logístico:** Aquellas entidades que proveen a la Fuerza Pública una logística efectiva centrada en el suministro adecuado de bienes y servicios y promover el desarrollo científico y tecnológico del Sector.

2 **Bienestar:** Las entidades que presentan de manera adecuada y oportuna los servicios de bienestar a las FFMM y de Policía en actividad y en retiro, en las áreas de salud, educación, vivienda, recreación y seguridad social.

3 **Apoyo a la Seguridad:** Aquí se encuentran las entidades que promueven permanentemente el apoyo ciudadano a la política de seguridad.

A continuación, se ilustra su composición agrupando las empresas por actividad económica:

Tabla N.º 4

GRUPO SOCIAL Y EMPRESARIAL DE LA DEFENSA					
AGRUPACIÓN POR ACTIVIDAD ECONÓMICA					
INDUSTRIAS MILITARES	COMERCIALES	HOTELERÍA, TURISMO Y TRANSPORTE	SERVICIOS SOCIALES	SERVICIOS AL RETIRADO	APOYO A LA SEGURIDAD
INDUMIL CIAC COTECMAR CODALTEC	AGENCIA LOGÍSTICA FORPO	SOCIEDAD HOTELERA TEQUENDAMA CLUB MILITAR CÍRCULO DE SUBOFICIALES DE LAS FF.MM. SATENA	CAJA DE HONOR ICFE (INSTITUTO DE CASAS FISCALES DEL EJÉRCITO) HOSPITAL MILITAR CENTRAL UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA	CASUR CREMIL	DEFENSA CIVIL COLOMBIANA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa Nacional

El GSED y toda su concepción están constituidas a partir del Plan Colombia, es decir, en función de la producción para el empleo de la Fuerza Pública en las prioridades de tal política estatal. Además, es significativo el empleo de la Asistencia Extranjera como parte del proceso de conformación del conglomerado industrial-militar y los intercambios en términos de formación de sus cuadros de dirección. Un ejemplo de ello fue el Gral. Fernando Tapias, quien ocupó el cargo de Comandante General de las Fuerzas Militares entre 1998 y 2002, conduciendo militarmente el inicio del Plan Colombia, y posteriormente tomó cursos en Estados Unidos para ser designado viceministro de Defensa para el GSED entre 2008 y 2010, tiempo en el que organizó sus dieciocho empresas; por estas responsabilidades ha sido reconocido como el “impulsor de la modernización de las Fuerzas Armadas” (El Tiempo, 2015-09-27).

Uno de los antecedentes inmediatos del GSED es la creación de la “Dirección Ejecutiva del Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa” mediante el Decreto 3123 de

2007, a partir de la articulación de las entidades adscritas y vinculadas. Su etapa de construcción más definida se percibe a partir del proceso mencionado de “colombianización” del Plan Colombia, especialmente durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010). En su Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos” (Presidencia, 2006), el capítulo dedicado a la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) considera la planeación de la inversión en seguridad a través del GSED. Enseguida, el GSED toma rango de Viceministerio a partir del Decreto 4481 de 2008 conteniendo la Dirección de Gestión Estratégica y la Dirección de Finanzas Corporativas del Grupo Social y Empresarial de la Defensa

Aunque Colombia ha procurado imitar rasgos del desarrollo capitalista estadounidense, respecto a la industria de la Defensa y la Seguridad, ha tomado un camino intermedio. Mientras el Complejo Militar Industrial se edificó a través de las grandes corporaciones privadas, el GSED procura un modo de gestión estatal que enlace con el mercado las demandas de las Fuerzas Armadas, a la vez que comunica sus empresas con el capital privado. Se trata, quizás, de una revisión del modelo McNamara, que centralizó la gerencia de las principales industrias proveedoras del Departamento de Defensa en una oficina de administración localizada en el Pentágono, constituyendo una vigorosa alianza gobierno-sector privado, que se consumó en magníficos beneficios económicos para el segundo.

Seymour Melman explicaba los resultados de la modalidad de control implementada por McNamara en el Pentágono de la siguiente manera:

El *producto* que las empresas subsidiarias deben producir puede originarse a partir de diseños procedentes del Departamento de Defensa o de una o más de las empresas subsidiarias contratistas. El punto importante es que el Departamento de Defensa toma la decisión final respecto a las especificaciones del producto. La empresa manufacturera que acepta el contrato tiene una relación especial pues sólo hay un cliente permitido para este producto. Este se hace cumplir a través de diversos reglamentos de seguridad, así como por la forma en que la empresa manufacturera y el Departamento de Defensa entienden estas relaciones” (Melman, 1972: 67)

El sistema de costos y “compra-barata” que promovía McNamara en realidad garantizaban una enorme ganancia a las empresas contratistas del Departamento de Defensa

(Melman, 1972: 97). Las condiciones del capitalismo dependiente latinoamericano que caracterizan a Colombia no se corresponden con estos hechos. En primer lugar, las empresas privadas del país no cuentan con la infraestructura tecnológica para la producción y provisión de armamentos en serie, aunque sí de algunos componentes de la cadena de suministros. Y segundo, la demanda específica hace que en una economía cada vez más desindustrializada, aumenten los riesgos para consolidar unidades productivas industriales de alta tecnología¹⁸².

La asistencia extranjera ha jugado un rol preponderante en el proceso de desarrollo científico-tecnológico durante el siglo XXI en Colombia, con la particular concentración en la Industria de la Defensa y la Seguridad. Con los datos relevados hasta aquí es posible contrastar a la luz del enfoque sabatiano de la Industria y Tecnología de la Defensa, que para la segunda década del siglo XXI en Colombia se habían desplegado todos sus elementos en torno al GSED. Si bien gobiernos anteriores ya habían suscrito acuerdos de cooperación e intercambio, la mayoría de casos sirvieron para transferir materiales o equipos y no tanto para el fortalecimiento de la Investigación y el Desarrollo, y menos aún, con una política científica sostenida de cara a la innovación, como al menos se ha pretendido a través del GSED.

Estados Unidos ha transferido durante décadas recursos hacia Colombia a través de diversos programas de ayuda exterior. Un eje central en la asistencia al Sector Defensa y Seguridad ha sido el “Acuerdo de asistencia militar” firmado entre las partes en 1952¹⁸³ con el fin de suministrar “equipos, materiales, servicios y demás ayuda militar” (MINREX, 1952) y el cual fue actualizado en 1992 con el propósito de asistir a la Policía Nacional en la lucha contra los carteles del narcotráfico¹⁸⁴. Además desde 1962, la potencia norteamericana y Colombia tienen un “Convenio General para ayuda económica, técnica y a fin”¹⁸⁵ promovido desde la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), y que ha jugado un rol preponderante en el marco del Plan Colombia desde el año

182No obstante, el desarrollo informático se ha instalado como un clúster articulado a los servicios de telecomunicaciones, vigilancia y ciberseguridad.

183El acuerdo fue firmado en concordancia con el desarrollo de un Sistema Interamericano de Seguridad Hemisférica nacido del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, la creación de la Organización de Estados Americanos en 1948 y especialmente, bajo la cobertura de la *Mutual Security Act*, implementada para financiar programas militares y de desarrollo en el marco de la Doctrina de la Contención, liderada por Harry Truman.

184La actualización del convenio derivó en la conformación del “Bloque de Búsqueda”, un grupo de élite de la Policía Nacional asistido y dotado de equipamiento por EEUU. Su principal acierto fue el asesinato de Pablo Escobar Gaviria, reconocido narcotráficante.

185Disponible en: http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/97DEE_US-23-07-1962.PDF

2000¹⁸⁶ ejecutando una línea de asistencia permanente orientada por un conjunto de Objetivos Estratégicos.

Más allá del Plan Colombia como acuerdo marco y ordenador del proceso de modernización del Sector Defensa y Seguridad, Colombia cuenta con varios acuerdos de cooperación e intercambio en materia científica-tecnológica con otros Estados. Tales acuerdos muestran la relevancia de la política exterior dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo, y como se viene diciendo, en el desarrollo científico-tecnológico que aporta a las distintas áreas de la Defensa.

Entre los acuerdos en los que la política exterior influyó en el desarrollo científico-tecnológico se encuentran: el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de India sobre cooperación en Ciencia y Tecnología” (2005); el “Acuerdo complementario de cooperación en aplicaciones pacíficas de Ciencia y Tecnología espaciales entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República Federativa del Brasil” (2009); el “Acuerdo entre la República de Colombia y el Estado de Israel sobre la cooperación bilateral en Investigación y Desarrollo Industrial” (2015).

El desarrollo de la Industria de la Defensa y la Seguridad en Colombia ha permitido establecer una cadena subregional de asistencia y provisión con asiento en Centro América y el Cono Sur. Ejemplos de ello son la venta de pistolas *Córdova* a las Fuerzas de Seguridad de Honduras y el reciente acuerdo con las Fuerzas Armadas Paraguayas por parte de INDUMIL¹⁸⁷.

3. Proyectos desarrollados por la Industria de la Defensa y la Seguridad

La CIAC dio inicio en 2009 al desarrollo de las capacidades para el mantenimiento PDM (*Programmed Depot Maintenance*) a las aeronaves Hércules C-130 de la FAC. Al año siguiente, la corporación fue encargada de la modernización de la flota de Tucanos (T-27) y

186“... busca atender las causas fundamentales del conflicto armado colombiano, justicia, violación de los derechos humanos, comportamiento económico deficiente y producción y tráfico de drogas ilícitas” (MINREX, 2000)

187Indumil firmó acuerdo de cooperación con Paraguay : <https://www.indumil.gov.co/noticia/indumil-firmo-acuerdo-de-cooperacion-con-paraguay/>

Super Tucanos (A-29)¹⁸⁸ en cooperación con *Empresa Brasileira de Aeronáutica* (EMBRAER) dando cuenta del alcance tanto de las inversiones en la industria de Defensa entrado el siglo XXI, como del nivel de acuerdos entre Colombia y Brasil. El proceso se llevó a cabo a partir de un acuerdo derivado *Offset* entre el Ministerio de Defensa y EMBRAER para la transferencia de tecnología a la CIAC, lo que permitió la modernización de 14 aviones y la certificación de capacidades técnicas con licencia de comercialización para otros operadores. “En el marco de Expodefensa, Embraer, la tercera compañía aeronáutica más grande del mundo, certificó a la CIAC como el primer taller autorizado en América Latina para el mantenimiento y modernización de los aviones de entrenamiento y ataque ligero Tucano T-27” (Suárez Jiménez, 2015)

En 2011, la CIAC suscribió un acuerdo derivado *Offset* con la compañía *Sikorsky* para la implementación de un Centro de Simulación de helicópteros UH-60 en las instalaciones del Comando Aéreo de Combate No. 4 (CACOM-4). Además de la ventaja de disponer de un simulador de última generación para el adiestramiento, ésta capacidad impacta en las operaciones de la Fuerza Pública dado que los UH-60 constituyen una de las flotas más numerosas adquiridas a través del programa de asistencia militar con EEUU.

En los años siguientes, la CIAC ha adquirido diversas certificaciones para reparación, gestión de calidad, modernización informática de procesos internos y se encuentra adelantando proyectos de desarrollo de plataformas tripuladas y no tripuladas, “fabricación de sistemas y componentes, adición de capacidades MRO para la aviación comercial, fortalecimiento de capacidades distintivas y posicionamiento regional como proveedor de bienes y servicios aeroespaciales” con miras a garantizar su competitividad y sostenibilidad en el tiempo.

En la misma línea de modernización tecnológica, recientemente Colombia ha invertido en “tecnologías propias como el desarrollo del primer radar de control aéreo y terrestre a cargo del Departamento de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ministerio castrense y de la Corporación de Alta Tecnología para la Defensa – CODALTEC¹⁸⁹” (Suárez

188 Los A-29 son la flota de aviones más grande de la FAC y su uso ha estado orientado principalmente a operaciones de contrainsurgencia.

189 Fundamentada en la Ley 1286 de 2009 de Ciencia y Tecnología

Jiménez, 2015). El radar denominado *Tader* (*Tactical Air Defense Radar*) fue desarrollado con el apoyo de la empresa española INDRA y presentado en 2017. A mediados de 2018, CODALTEC e INDRA presentaron el primer sistema de defensa anti-aérea fabricado íntegramente en Latinoamérica y será puesto a disposición de otros Estados de la región para su comercialización.

En el área naval Colombia ha desplegado un potencial sin precedentes en su historia. La creación de la COTECMAR el 21 de julio del 2000, es otro ejemplo del efecto de la influencia estadounidense, no solo en el plano operativo, sino en el tecnológico e industrial. Como se afirmaba en su *Informe de Gestión 2015*¹⁹⁰, aconteció una “evolución del número de empresas Colombianas para cada sector en que se encuentra inscrito Cotecmar” que ha impactado especialmente en dos sectores de su interés: Construcción y Reparación de Buques e Investigación y Desarrollo Experimental. El primero “pasó de tres empresas en 2010 a 6 en 2014, mientras que para el sector de Investigación y Desarrollo Experimental (IDE) el incremento fue de 8 a 21 empresas, respectivamente.” (COTECMAR, 2016: 12)

Por otra parte la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (COTECMAR) viene desarrollando una compleja gestión integrada a la economía nacional perfilando la exportación de servicios de mantenimiento y la producción, sobresaliendo en la línea de Innovación e Ingeniería con la Plataforma Estratégica de Superficie, el Patrullero de Zona Marítima OPV¹⁹¹ MK-II y el Patrullero Amazónico (COTECMAR, 2016: 19).

Las empresas estadounidenses han sido copartícipes de distintos proyectos de adquisición y desarrollo. En 2016, la Armada de Colombia suscribió un contrato adjudicado a CONTROP Precision Technologies LTD, representada en Colombia por Thor International S.A.S. para la compra de un director de tiro para el patrullero oceánico OPV-80¹⁹², desarrollado conjuntamente con la Armada de Chile. En el mismo año, la Corporación de la

190Se destaca que el enfoque metodológico de la gestión de ésta industria está orientado particularmente por el modelo de Triple Hélice comentado en la primera parte del capítulo y que establece el vínculo entre Universidad – Empresa – Estado.

191En total COTECMAR ha desarrollado proyectos para la producción del Buque de Desembarco Anfibia-BDA, el Buque Patrullero de Costas - CPV (Coastal Patrol Vessel), la Lancha Patrullera de Río – LPR MKII, el Velero Clase ENAP 7.5 y el proceso de Soldadura de Aceros Microaleados., así como el mencionado Offshore Patrol Vessel.

192CONTROP PT es a su vez filial de CONTROP USA Inc, con base en Israel y Estados Unidos.

Industria Aeronáutica de Colombia (CIAC) y *Airburs Defense and Space* suscribieron otro acuerdo enfocado a la construcción de Aeronaves remotamente tripuladas (VANT, por sus siglas en inglés). La CIAC también firmó contratos con Textron Aviation con el objetivo de que la empresa colombiana participe dentro de algunos proyectos de la firma estadounidense Textron, en la región (Arias Barona, García Fernández y Romano, 2020).

Es destacable también el desempeño de las empresas de Seguridad Privada en Colombia, las cuales reportaron ingresos brutos por más de 2.826 millones de dólares en 2020, (un 0,87% del PIB). Entre las extranjeras aparecen Fortox, G4S, Prosegur y Securitas, que concentraron el 7,46% de los ingresos totales en el rubro de empresas de Seguridad con Armas, según datos de la Supervigilancia (entidad perteneciente al GSED).

Un avance reciente en materia inteligencia e innovación tecnológica es la apertura del Centro de Capacidades para la Ciberseguridad de Colombia (C4)¹⁹³, puesto a disposición de la Policía Nacional colombiana en el área metropolitana de Bogotá. Éste centro es, en parte, producto del rol desempeñado por Colombia en la Organización de Estados Americanos (OEA) donde ha sido considerado uno de los Estados más avanzados en la materia, contribuyendo al intercambio de conocimiento y formación de miembros de otras fuerzas internacionales en el marco de programas del organismo multilateral. El C4 tiene como objetivo proteger a la ciudadanía bajo cuatro enfoques: prevención, ciberinvestigación, forense y relacionamiento estratégico, y cuenta con tecnología para reportar alertas, atender incidentes y ataques en el ciberespacio a través de Equipos de Respuesta a Incidentes de Seguridad de la Información (CERT's). Corresponde mencionar que el proyecto del C4 fue creado con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de forma articulada al Ministerio de Defensa, interrelación que continuará en la operatoria a través del relacionamiento estratégico que busca asistir otras áreas del Estado.

4. Influencia del Sector Defensa y Seguridad en la economía

193<http://es.presidencia.gov.co/noticia/180806-Colombia-aumenta-capacidad-para-combatir-el-ciber crimen-afirma-el-Presidente-Santos>

La influencia del Sector Defensa y Seguridad en la economía colombiana puede analizarse en dos sentidos: en el gasto público y en el producto nacional. Por las características y dada la misión principal de las Fuerzas Armadas y de Policía, la mayor parte del presupuesto es destinado a gastos de personal y funcionamiento, aunque una parte menor corresponde a inversión. De ésta última pueden surgir construcciones, adquisiciones o proyectos productivos como los que se han venido presentando a lo largo del capítulo.

La relación del presupuesto asignado a Defensa y Policía respecto a Ciencia, Tecnología e Innovación es abrumadoramente superior, lo que descubre no solo la importancia y la capacidad de captar recursos en el Sector Defensa y Seguridad, sino la irrelevancia que en el proyecto nacional tienen la visión científico-tecnológica y su articulación con la producción. La siguiente tabla ilustra la evolución de estos sectores en el Presupuesto General de la Nación entre el 2000 y 2017:

Tabla N.º 5

Apropiaciones Presupuesto General de la Nación 2000-2017 (millones de dólares 2019)					
Comparativo sectores Defensa y Policía / Ciencia, Tecnología e Innovación					
Sector	DEFENSA Y POLICÍA	% PGN	CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	% PGN	TOTAL SIN DEUDA
2000	2,115	20	14	0.13	10,807
2001	2,498	19	24	0.18	13,124
2002	2,809	20	28	0.20	13,900
2003	3,159	22	23	0.17	14,094
2004	3,546	20	30	0.17	17,400
2005	3,844	20	32	0.16	19,653
2006	4,229	20	41	0.19	21,264
2007	4,700	19	44	0.18	24,713
2008	5,905	22	63	0.23	27,426
2009	6,520	20	75	0.23	33,331
2010	6,679	19	113	0.32	34,872
2011	6,983	19	120	0.33	36,858
2012	7,606	19	135	0.33	41,011
2013	8,399	18	137	0.30	45,839
2014	8,583	17	120	0.24	49,518
2015	8,669	17	113	0.22	50,980
2016	9,179	18	97	0.19	51,965
2017	9,516	17	121	0.21	56,913

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Presupuesto Público Nacional (Min Hacienda)

Aunque la magnitud del presupuesto público se ha quintuplicado, la proporción de las apropiaciones en Defensa y Seguridad se han mantenido casi constantes, y si bien las asignaciones en Ciencia, Tecnología e Innovación han fluctuado hasta triplicarse proporcionalmente, su nivel se mantiene significativamente bajo (compartiendo el mismo rango que Cultura y Recreación y Deporte). Los incrementos más imponentes en el área científico-tecnológica se experimentaron correlativamente con las reformas mencionadas anteriormente, esto es, con la nueva organización del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en 2009, lo que se tradujo en un aumento del 33,5% del presupuesto del sector. Lo inquietante es que habiendo un crecimiento sostenido de la economía nacional entre 2010 y 2014, no se haya estimulado más dicho sector, lo que reafirma el usual desacople entre Estrategia Nacional de Desarrollo y Estrategia Nacional de Defensa. Es decir, que a pesar de haberse priorizado en un interregno las inversiones industriales en el Sector Defensa y Seguridad, esta dinámica ocurría dissociada de las prioridades del programa económico nacional, caracterizadas por un aprovechamiento de los recursos provenientes del sector minero-energético y un acelerado proceso de financiarización¹⁹⁴.

Según el Plan Operativo Anual de Inversiones 2016 (DNP, 2015), el gobierno central incrementó la inversión desde 2010 como parte de las iniciativas industriales, científico-tecnológicas y, sobre todo, la constante adecuación (mejoramiento y adquisición de materiales y suministros) de instalaciones militares para el desarrollo de misiones de combate. De acuerdo al informe, entre 2010 y 2016 se destinó un 61% más para inversión, no obstante, esta tendencia declinó en el período posterior como se observa al comparar el Presupuesto General de la Nación aprobado por el Congreso en 2013 y en 2015, donde el rubro de inversión en el sector Defensa y Seguridad pasó de un total de 1.525 millones de dólares a 559, respectivamente¹⁹⁵.

Un análisis focalizado de la gestión de las industrias militares puede observarse en un estudio presentado por la Contraloría General de la Nación sobre todas las empresas del

194De acuerdo con Jairo Estrada, dicho proceso transcurrió por “la crisis terminal del régimen de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado, se inició la transición y, posteriormente, se asistió a la consolidación del régimen de acumulación flexible y de *financiarización*.” (Estrada Álvarez, 2011: 16)

195Además de la variación del dólar que tuvo un incremento aproximado del 24% entre 2013 y 2015, la disminución en la adquisición de componentes militares afectó sensiblemente el presupuesto de inversión. A pesar de ello, los gastos de funcionamiento siguieron su actualización en aumento.

Sector Defensa y Seguridad. Allí se presentan indicadores financieros para cada industria y un informe agrupado de INDUMIL, CIAC, COTECMAR y CODALTEC, donde se muestran las variaciones negativas del período, aunque se considera el corto desarrollo de empresas como CODALTEC, creada en 2012.

Tabla N.º 6

Indicadores Financieros Industrias Militares GSED 2010-2014 (US\$ constantes de 2014)							
INDICADOR	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio 10-14	Var 10-14
Solidez	2.64	2.45	2.42	2.35	2.44	2.46	-2.00%
Endeudamiento total	19,659.23	21,216.19	21,454.93	22,093.28	21,252.52	21,138.35	2.00%
Margen bruto de utilidad	11,988.60	9,409.24	8,833.16	7,940.50	9,077.09	9,450.76	-6.00%
Margen de utilidad neta	0.11	0.06	0.05	0.05	0.06	0.06	-10.00%
Rendimiento del patrimonio	11.99	6.68	5.14	5.27	6.04	7.02	-13.00%
Capital de trabajo	184,287,664	208,348,427	223,194,573	193,800,699	214,012,134	204,728,492	4.00%
Rotación del activo fijo	4.17	2.51	2.43	2.68	2.68	2.9	-8.00%
Rentabilidad del activo total	0.07	0.04	0.03	0.03	0.04	0.04	-13.00%

Fuente: Contraloría General de la Nación, 2015

El análisis concluye que, a pesar de la tendencia decreciente de las utilidades de este grupo de industrias, representan un activo estratégico para el futuro, de esta manera:

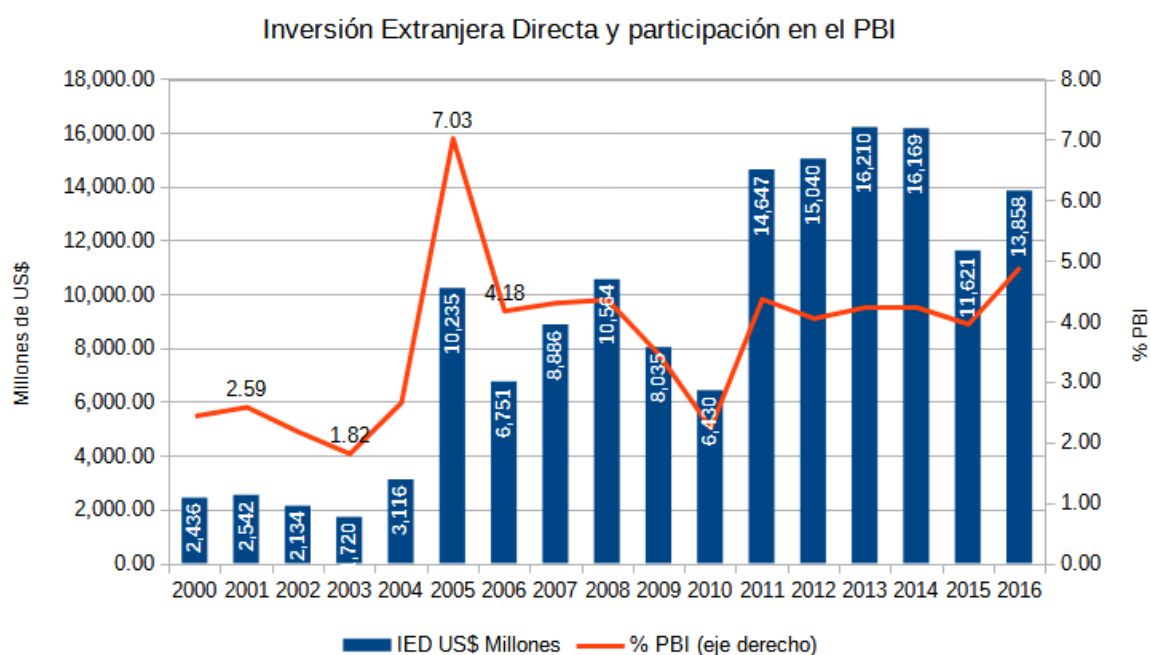
Se concluye de este grupo que representa un nivel importante de activos, pero que su solidez ha disminuido, al igual que sus utilidades, aunque el grupo es sostenible si se mantienen los proyectos de inversión y las políticas de fortalecimiento en las ventas y prestación de servicios, apoyados en la introducción de mejoras competitivas y desarrollos tecnológicos con el fin de ampliar sus mercados y el del grupo en su conjunto (Contraloría, 2015: 103)

El sector externo merece ser destacado en éste apartado. En la medida que fueron transitando los cambios del llamado proceso de “nacionalización” del Plan Colombia, la agenda de acuerdos comerciales se destrabó para cumplir los objetivos de largo plazo correspondientes a los beneficios económicos para Estados Unidos. De éste período es interesante ver el escalamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) acompañando el GDS, así como las variaciones en el PBI de Colombia¹⁹⁶.

¹⁹⁶Estrada Álvarez muestra en un estudio sobre los incentivos a la acumulación por parte de capitales extranjeros en Colombia, que entre las décadas de 1980 y 1990 la Inversión Extranjera Directa se concentró en los establecimientos financieros, superando a la tradicional industria de extracción petrolera (Estrada Álvarez, 2011: 130). Posterior a ese período, ocurrió una diversificación que puso el liderazgo nuevamente en los hidrocarburos (especialmente petróleo) y en minas y energía, mostrando un proceso expansivo de extranjerización e intensivo en el de explotación de los recursos.

En tal sentido, la IED ha afectado directamente el crecimiento del ingreso nacional, que si bien no se relaciona exclusivamente con inversiones en empresas del Sector Defensa y Seguridad, muestra el efecto correlativo de la política estatal y el efecto del vínculo bilateral entre Colombia y Estados Unidos, país que entre 2000 y 2016 invirtió 34.269 millones de dólares de acuerdo a lo informado por el Banco de la República. El siguiente gráfico expresa la magnitud de la IED y el efecto que ha tenido sobre el PBI colombiano en el dicho período:

Figura N.º 5



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de la República

La participación de los *Offsets* como mecanismo de compensación de las compras no tuvo un efecto visible en la balanza comercial entre Colombia y Estados Unidos, principal socio y proveedor en la industria de la Defensa y la Seguridad. A partir del 2013 la brecha entre importaciones y exportaciones se achicó ostensiblemente, y desde 2014 la balanza pasó a ser negativa para Colombia en el vínculo bilateral como consecuencia de la implementación del Tratado de Libre Comercio desde 2012.

Dicho tratado propuso una redundancia virtuosa para acelerar el ritmo de crecimiento económico nacional a partir del comercio exterior. Contrario a ello, desde su puesta en

marcha hubo una desaceleración del crecimiento, al mismo tiempo que se presentó una contracción del aparato productivo, dejando un sistema económico cada vez más susceptible a los choques externos. Dicha susceptibilidad se basa en que el mayor volumen de exportaciones de Colombia hacia Estados Unidos es por petróleo y sus derivados, lo que le somete a constantes fluctuaciones. Los contrastes de estos indicadores se grafican a continuación:

Figura N.º 6

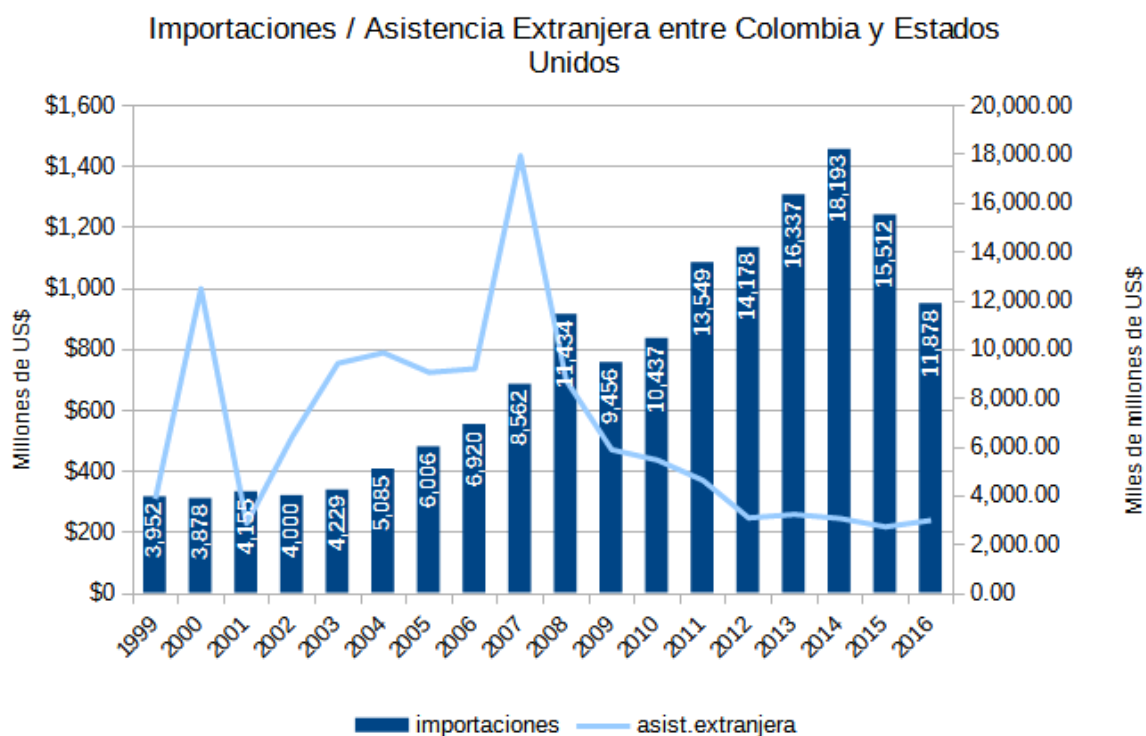


Fuente: elaboración propia con datos del DANE

La liberación comercial entre ambas naciones significó la concreción de una meta significativa para Estados Unidos, que independientemente de los aciertos específicos respecto al Plan Colombia, logró una transformación de la economía colombiana, lo cual elevó su dependencia y abrió dos frentes de intercambio: materiales para la defensa y el consumo masivo. Ello fue acompañado por la reducción de la asistencia extranjera, no obstante, manteniendo una regularidad que le asigna una posición privilegiada a Colombia respecto al resto de la región. Es pertinente considerar el desarrollo de un nuevo proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP a partir de 2012, lo que no alteró la tendencia de la ayuda exterior proveniente de Estados Unidos que había iniciado su descenso desde el pico máximo de 1.435 millones de dólares en 2007 (Security Assistance Monitor, 2019).

Correlativamente a la reducción de la asistencia extranjera desde Estados Unidos, Colombia incrementó en más del 80% sus importaciones con ese país; señal de un logro de su estrategia. Mientras en 1999 las importaciones desde la potencia norteamericana eran de 3.952 millones de dólares, una década después eran 9.456 millones, casi duplicados en 2014 cuando se había puesto en marcha el TLC. La variación en la asistencia extranjera en éste período es significativa, pues entre 1999 y 2000 Colombia recibió 1.300 millones de dólares por concepto del Plan Colombia, mientras que en 2009 aún ostentaban la cifra de 471 millones que en 2014 fueron reducidos a 246 millones. Es preciso insistir en el síntoma de éxito que expresan estos datos, especialmente cuando en 2016, el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, firmó con su par Juan Manuel Santos la renovación del vínculo bilateral del Plan Colombia con la variación nominal de “Paz Colombia”¹⁹⁷. Los datos del período en mención pueden visualizarse aquí:

Figura N.º 7

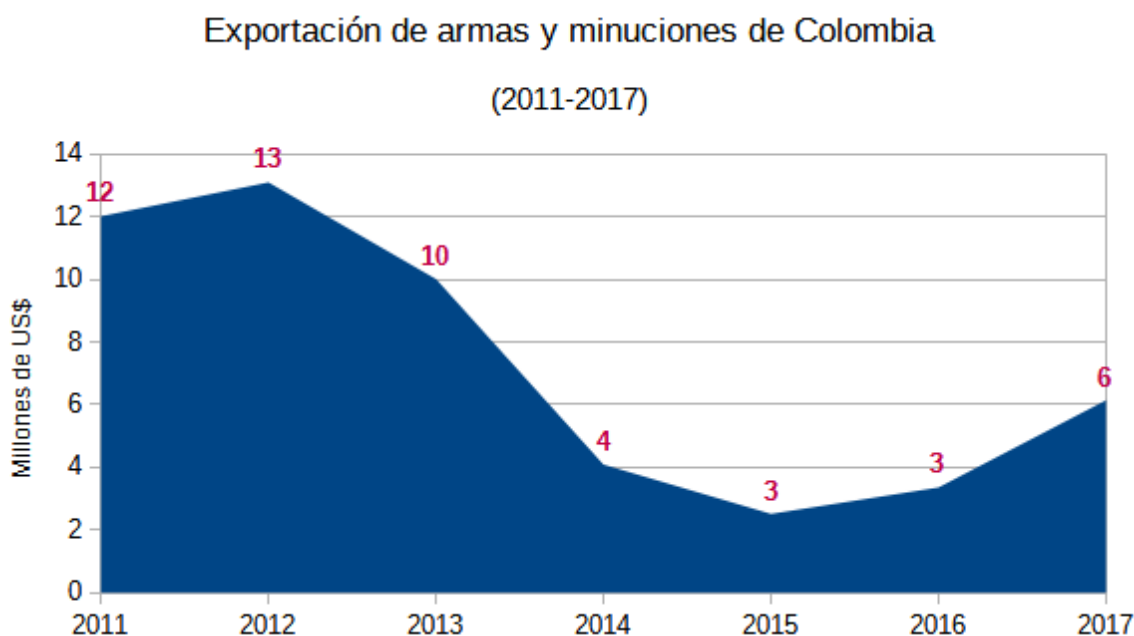


Fuente: elaboración propia con datos del *Security Assistance Monitor* y el DANE

¹⁹⁷El mismo Obama afirmó que "El nuevo capítulo del Plan Colombia se llamará Paz Colombia", dando cuenta de su continuidad y no de su conclusión con la expectativa de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. (El Espectador, 4 de febrero de 2016).

Un último elemento a destacar es que más allá de la producción industrial para la defensa a la que el GSED contribuye nacionalmente¹⁹⁸, Colombia ha iniciado la exportación de armas, municiones y servicios en el Sector Defensa y Seguridad. Por ejemplo, en 2011, de un total de exportaciones por 60.900 millones de dólares realizadas, 12 millones correspondieron al rubro de armas y municiones¹⁹⁹, inaugurando un ciclo de producción para el exterior de estos materiales. De este modo la Industria en Defensa y Seguridad colombiana se ha ido transformando en un puente de provisión regional, aunque de elementos de dotación, más no de sistemas de armas y componentes con alto agregado tecnológico. La última gráfica muestra el desempeño de éstas exportaciones durante el recorte 2011-2017:

Figura N.º 8



Fuente: elaboración propia con datos de *The Observatory of Economic Complexity*, 2020

¹⁹⁸Ejemplo de estos son los Radars de Vigilancia Superficial – SINDER, los Radars Tácticos de Defensa Aérea – TADER, así como los Simuladores de aeronaves remotamente tripuladas SIMART, de aeronaves de transporte tipo CESNA- CARAVAN denominados SIMAER y el de vehículo blindado de transporte de tropas MARKAB; todos desarrollados por CODALTEC.

¹⁹⁹El rubro incluye embarcaciones fabricadas por COTECMAR. Otras exportaciones hechas por ésta empresa se refieren a reparación y mantenimiento en sus astilleros. De acuerdo a lo reportado en su Informe de Gestión 2015, se exportaron servicios por 21.1 y 20.3 millones de dólares en 2012 y 2013, respectivamente (Cotecmar, 2015: 24).

Aunque el monto de estas exportaciones parezca minúsculo frente al voluminoso GDS y la misma asistencia estadounidense en materia de *Foreign Military Sales*, es significativo para el rol regional que ha pretendido cumplir Colombia.

5. Conclusiones: la paradoja del Gasto en Defensa y Seguridad

La política de modernización de las Fuerzas Armadas y de Policía conjuntamente con las empresas del Sector Defensa y Seguridad, ha producido un impacto en la Industria de la Defensa y la Seguridad, no obstante, la política científica, tecnológica e industrial es aún limitada y no abarca la Estructura Productiva nacional, donde se constata un proceso constante de desindustrialización. Lo anterior permite concluir que los vértices del triángulo de la ITD, estructura productiva, infraestructura científico-tecnológica y gobierno se encuentran débiles, aunque existen algunas relaciones mutuas en segmentos puntuales que perfilan potencialidades.

Del mismo modo, la innovación es altamente dependiente de la interrelación con la industria extranjera y está limitada a desarrollos conjuntos de pequeña o mediana envergadura, orientados a cubrir capacidades locales o regionales del Sector Defensa y Seguridad. Respecto a estos casos, se ha dado cuenta de los proyectos destacados en el ámbito marino, aeroespacial e infantería liviana a través de COTECMAR, CIAC e INDUMIL respectivamente, apoyados por CODALTEC.

Cada una de estas empresas cuenta con un área de servicios a la industria, lo que expresa un modelo que eventualmente articula gobierno, universidad e industria. Es pertinente aclarar la existencia de distintos grados de integración de cada vértice con respecto a las industrias, para ver un ejemplo, puede tomarse el caso de COTECMAR que cuenta con una experiencia profunda en éste modelo reconociendo tres “socios tecnológicos a través de los cuales desarrolla investigación APLICADA, con espíritu innovador: la Universidad Tecnológica de Bolívar, la Universidad Nacional y la Universidad del Norte”.

Sin embargo, la relación entre GDS e ingresos de las Industrias del Sector Defensa y Seguridad es minúscula. La magnitud del Presupuesto del sector desborda la capacidad

productiva de las empresas del GSED, toda vez que el gasto ha estado orientado a sostener la enorme estructura de las Fuerzas Armadas y de Policía, expandidas desde el inicio del Plan Colombia alcanzando en una década medio millón de unidades en toda la Fuerza Pública (en los primeros seis años se aumentó el reclutamiento de soldados profesionales en casi 200 %).

La transferencia tecnológica no ha redundado en autonomía en el desarrollo de la guerra ni en la producción de capacidades para la misma. Con la adquisición masiva de medios de combate, Colombia incurrió en una nueva dependencia sobre el mantenimiento y adiestramiento que durante los primeros años transfirió recursos a las empresas fabricantes. Para potencias aeroespaciales como Estados Unidos, la donación de sistemas de armas obsoletos para su nivel de desarrollo, les resulta beneficioso por la prolongación de los servicios prestados por sus empresas.

A pesar del esfuerzo por desarrollar una sólida industria militar, el presupuesto de Defensa y Seguridad sigue dirigiéndose primordialmente al gasto en funcionamiento. De acuerdo a los informes de la Contraloría General de la Nación “(E)l principal componente en la ejecución del presupuesto está representado en los gastos de funcionamiento. La inversión, en su mayoría, está orientada al desarrollo de infraestructura, capacidad logística, para la dotación y el mejoramiento de las destrezas operativas y de combate.” (Contraloría, 2020b: 3). El caso de la Fuerza Aérea Colombiana es más revelador por la dimensión de los montos. Según la auditoría hecha a la Agencia de Compras de la Fuerza Aérea Colombiana (ACOFA) “durante el período analizado 2015–2019, se adelantaron en total 1.741 procesos contractuales, de los cuales se suscribieron 1.589 contratos por valor inicial de US\$471,7 millones (a precios corrientes), 92,4% lo fueron para funcionamiento con un valor de US\$365,7 millones y 7,6% por inversión con un valor de US\$106 millones. Incluyendo adiciones y reducciones el valor.” (Contraloría, 2020a: 6).

Esto devela una paradoja: es más importante el volumen de ingresos que proporcionan las industrias militares a la economía nacional o el porcentaje del Presupuesto General de la Nación que la élite militar obtiene para su sostenimiento cada año. Hasta ahora, el despliegue de las empresas del sector no es suficiente para garantizar una autonomía del gasto, lo que permite deducir que la capacidad de obtener recursos económicos para las Fuerzas Militares y de Policía continúa basado en su influencia política, que de un modo formal podría explicarse

como su capacidad de persuasión para insistir en la relevancia de su intervención en el conflicto armado interno.

Conclusiones: impactos de la política exterior entre Estados Unidos y Colombia

La política exterior colombiana en el siglo XXI ha estado dedicada a convalidar los intereses de Estados Unidos en el país y la región. Ambas naciones cuentan con un vínculo bicentenario que se ha *aggiornado* al compás de una extensa trayectoria que va desde la Doctrina Monroe, el Corolario Roosevelt, la Doctrina *respice polum* del presidente conservador Marco Fidel Suárez, la cesión de la Defensa exterior del liberal Eduardo Santos, la Doctrina Truman, la compleja arquitectura del Sistema Interamericano que componen el TIAR, la OEA, la JID y los acuerdos bilaterales de asistencia militar, la participación colombiana en la Guerra de Corea, así como la sofisticada intervención mediante la asistencia para el desarrollo desde la Alianza para el Progreso, la Doctrina de la Seguridad Nacional y el Plan LASSO, la penetrante Guerra Contra las Drogas y el ineludible Plan Colombia. En virtud de esa tradición, el gobierno y sector privado estadounidense y la élite del poder en Colombia han priorizado el proceso de acumulación en beneficio mutuo, consintiendo una relación de dependencia, que alcanza niveles regionales como el sistema interamericano. Aunque los fundamentos de dicha relación parezcan ser exclusivamente económicos, repercuten en la soberanía y el régimen político, oscilando entre la estabilidad democrática procedimental y el empleo prolongado de la coerción estatal sobre grupos sociales.

El planteamiento inicial de la investigación señala que Estados Unidos ha sostenido una política exterior de intervención en Colombia, impactando tanto en el conflicto armado interno como en la economía. De ello se deriva una militarización de las relaciones internacionales, que ha puesto el foco en la contrainsurgencia desde hace décadas, lo que ha sido constatado con la Doctrina de la Seguridad Nacional, y ha tenido una evolución que combina la guerra contra las drogas y contra el terrorismo. Tal mutación ha tenido por objeto despolitizar la amenaza interna y convalidar los esfuerzos bélicos para aplacarla de la mano de un nuevo ordenamiento económico y territorial. Es así, que la fase más intensa de ese

prolongado proceso se experimentó durante el Plan Colombia (1999-2016) mediante la conjunción de la asistencia extranjera en seguridad y para el desarrollo. Ambos instrumentos de la política estadounidense en el exterior sirvieron para efectuar un ciclo de reformas en las Fuerzas Armadas y de Policía, incrementando su capacidad de combate y compatibilizando su modo de operar con las prácticas de las academias de la potencia del norte, del mismo modo que cimentaron un modelo de desarrollo compatible con la liberalización económica, y un sistema de administración de justicia que se asemeja al estadounidense. Además, las consecuencias sociales de este complejo proceso se extienden desde la violación de Derechos Humanos y la ejecución sistemática de crímenes de Estado por parte de la Fuerza Pública, la intensificación del desplazamiento forzado junto al despojo de tierras, el aumento descontrolado de la migración al exterior por consecuencias directas e indirectas de la militarización del conflicto social, así como el ensanchamiento de la brecha de desigualdad y la precarización de las condiciones materiales de vida de la población.

Correlativamente, la implementación de la agenda exterior y la política de Defensa y Seguridad, trajeron cambios en materia económica que se vieron materializados específicamente en la creación de industrias del Sector de Defensa y Seguridad y una novedosa organización del sistema de provisión de bienes y servicios, conglomerados en el Grupo Social y Empresarial de la Defensa. Aunque dicho grupo cuenta con una referencia ineludible al Complejo Militar Industrial de Estados Unidos, sus dieciocho empresas fueron organizadas dentro del Ministerio de Defensa y una constelación de empresas privadas se crearon para asistir a la robustecida Fuerza Pública de Colombia. Además, tanto la operación como la provisión del Sector Defensa y Seguridad se vieron estimuladas por la incorporación del país como socio global de la OTAN, un estatus especial conferido por la estandarización de sus fuerzas.

Corresponde destacar que la evolución de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos ha pasado por cuatro etapas durante el período estudiado, las mismas están ordenadas de acuerdo a las prioridades señaladas en el desarrollo del Plan Colombia a saber: 1) intervención fuerte (1999-2002); 2) intervención fuerte + intervención blanda (1999-2006); 3) consolidación, también denominada de “nacionalización” del Plan Colombia (2006-2010); y 4) liberalización. El momento final corresponde a un escenario estratégico para el desenvolvimiento de una nueva fase de acumulación, caracterizada por el desescalamiento del conflicto armado interno tras un Acuerdo de Paz con las FARC-EP y el inicio de diálogos con el ELN.

Las etapas muestran, tanto la prolongación del Plan Colombia y la renovación de las políticas públicas de Defensa y Seguridad para implementarlo, como un intenso grado de penetración de Estados Unidos en el país, cuyas múltiples facetas abarcan, como se ha dicho, la guerra contrainsurgente, la agresiva lucha contra las drogas y la reorganización institucional de la Fuerza Pública.

En el mismo período de estudio, Estados Unidos experimentó una importante resistencia en la región por un grupo de países que lideraron instancias de cooperación excluyentes del gobierno instalado en Washington. Sin embargo, Estados Unidos asumió una disputa multidimensional que incluyó la reactivación de la IV Flota del Comando Sur, un despliegue mediante acuerdos de empleo de bases militares en naciones aliadas, el incremento de la formación de soldados y policías en escuelas militares estadounidenses, el apoyo de reformas judiciales que cimentaron la aplicación del *lawfare*, así como el impulso de tratados bilaterales de libre comercio y la creación de mecanismos de cooperación económica como la Alianza del Pacífico.

La investigación muestra las voluminosas transferencias de recursos desde Estados Unidos hacia Colombia que alimentaban un mecanismo de circulación económica que concluía nuevamente en la potencia norteamericana, esto último gracias a la participación de empresas contratistas del Departamento de Defensa y organismos vinculados al Departamento de Estado. El circuito se basaba en la contratación de servicios o la compra de materiales militares a empresas proveedoras del Pentágono con los recursos de la asistencia extranjera. El proceso de “colombianización” del Plan Colombia implicó el despliegue de una infraestructura tecnológica propia para atender una parte de esa demanda, pero coincidió con la reducción de los recursos por asistencia así como la emergencia de empresas privadas radicadas en Colombia como filiales de empresas extranjeras. Esta es una de las más visibles consecuencias del apalancamiento económico del Plan Colombia en el Sector Defensa y Seguridad complementado con las incipientes industrias militares del GSED. Además, las estadísticas presentadas muestran que si bien hubo una extraordinaria asistencia extranjera desde Estados Unidos durante el Plan Colombia, el efecto sobre el GDS fue exponencial para la nación dependiente.

Los datos presentados y analizados demuestran que Colombia ha sido un receptor privilegiado de la asistencia extranjera, al punto de ser el Estado con mayor cantidad de integrantes de las Fuerzas Armadas y de Policía entrenados por Estados Unidos en la región, lo que significa la impregnación de sus concepciones en todas las líneas de mando y en la formación de instructores. En particular, el entrenamiento de militares colombianos en Estados Unidos ha tenido dos objetivos, primero, adiestrar en técnicas y empleo de medios militares provistos desde el exterior, y segundo, encuadrar ideológicamente al personal capacitado estimulando la simpatía y orgullo por colaborar con la misión histórica de la potencia hemisférica. Adicionalmente, dos efectos visibles de la aplicación de esta política han sido la militarización de las fuerzas de seguridad y el empleo contemporáneo de la noción de enemigo interno, así mismo, se ha presentado una policialización de las Fuerzas Armadas incrementando su involucramiento en el orden público.

También se ha podido constatar que la política de militarización contuvo el desarrollo de al menos dos estrategias: primero, una poderosa ofensiva contrainsurgente que requirió astronómicas inversiones para el Estado colombiano, muchas de ellas representadas en beneficios económicos para empresas estadounidenses; y segundo, la apertura de mercados vía Tratados de Libre Comercio que incrementaron el flujo de intercambios entre Colombia y Estados Unidos. El escenario para el desarrollo pleno de la segunda estrategia fue contemplado en el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas desde la creación del Comité Estratégico de Transformación e Innovación (CETI) hasta la implementación del Comando de Transformación Ejército del Futuro (COTEF). Una situación óptima para aprovechar los acuerdos comerciales, inversiones y avanzar en modificaciones doctrinarias de la Fuerza Pública estaría dado por la desaparición de la amenaza principal en un escenario de pos-acuerdo de paz con las insurgencias.

Los objetivos geopolíticos de Estados Unidos en Colombia estuvieron siempre por encima de los obstáculos legales y las razones éticas. Como se ha expuesto, el gobierno y las agencias de inteligencia estadounidenses tenían conocimiento de las redes de poder que vinculaban a la dirigencia política colombiana con el paramilitarismo y el narcotráfico, aún así, ello no entorpeció instancias de negociación y ni siquiera conllevó a elevar protesta alguna mientras la fidelidad de la élite de la nación dependiente se mantuviera intacta.

Una afirmación concluyente es que, como lo ha informado el Congreso de los Estados Unidos, el Plan Colombia fracasó²⁰⁰ en materia de la guerra contra las drogas y la defensa de los Derechos Humanos, sin embargo, posibilitó la consecución de otros objetivos no

200 Ver el informe más reciente al respecto elaborado en 2020 por el *Congressional Research Service* titulado *Colombia: Background and U.S. Relations*. Recuperado de: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43813>

explicitados. Por ejemplo, la modernización militar y la actualización de la doctrina contrainsurgente condujeron a un escenario de recuperación de fuerzas que impidió a las insurgencias superar la capacidad militar del Estado y en cambio, arribar a un escenario de negociación política para la construcción de paz. El objetivo de desarmar la guerrilla fue parcialmente logrado por el gobierno de Juan Manuel Santos en 2016, y aunque, especialmente la guerrilla de las FARC-EP resistió hasta ese punto con una solidez ideológica inusual, se redujo la potencia que implicaba su proyecto de transformación social; algo que los informes estadounidenses respecto a Colombia siempre marcaban con preocupación. Es decir, que la política de Seguridad y Defensa logró contrarrestar mediante la estrategia contrainsurgente la capacidad ofensiva de la ideología de las organizaciones rebeldes.

Por otra parte, lo que se planteaba abiertamente como políticas de desarrollo económico impactó en la firma del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, modificando sustancialmente los intercambios transnacionales. En el ciclo posterior a la consolidación de estos acuerdos, consistentes con la última fase del Plan Colombia, la nación latinoamericana revirtió la relación de su balanza comercial con la potencia norteamericana y se afianzó el proceso de extracción minero-energética vía Inversión Extranjera Directa a la vez que incrementó la participación de los servicios financieros en las relaciones económicas. De este modo es válido afirmar que el escenario que habilitó la asistencia en seguridad profundizó la dependencia económica mediante la liberalización económico-financiera. Corresponde aclarar también, que no se ahondó el en proceso de endeudamiento, pero la evolución de ese factor refuerza la hipótesis de agudización del capitalismo dependiente colombiano.

A pesar de las metas logradas por el gobierno y sector privado estadounidense en el plano económico, es necesario considerar los cambios en la relación de intercambio comercial de Colombia con el mundo luego de la pandemia COVID-19. Desde 2020, China

desplazó a la potencia norteamericana como principal origen de las importaciones colombianas, lo que permite entender su postura beligerante en un escenario de declinación de su poder económico global. Sin embargo, las adquisiciones militares no han alcanzado un grado tal de diversificación con el gigante asiático, conservando la dependencia en la cadena de adquisición de medios e insumos militares de Colombia.

Respecto al impacto en la Industria de la Defensa y Seguridad en particular y a la economía en general, se ha destacado la ingeniería institucional que ordenó el conglomerado de empresas y centralizó la provisión de bienes y servicios del sector, aclarando que, esta industria se ha desenvuelto como consecuencia de la intervención estadounidense en el conflicto armado interno y no como una necesidad nacional. Esto se ha hecho tomando distancia de las investigaciones habituales que correlacionan con un criterio economicista neoclásico las variables Gasto en Defensa y Seguridad y crecimiento económico. Sin embargo, lo observado al analizar el GDS y su porcentaje sobre el Presupuesto General de la Nación y el Producto Bruto Interno, es que los recursos asignados al Ministerio de Defensa representan una prerrogativa de la élite militar que contribuye a medir su capacidad de influencia política. En consecuencia éste estudio se considera un aporte a la discusión desde una perspectiva escasamente abordada en Colombia, ponderando las contribuciones de la comúnmente llamada industria militar al proceso de acumulación en el país. Además, como los datos demuestran, la articulación entre la asistencia para el desarrollo y la asistencia para la seguridad construyen y consolidan un modelo de dependencia particular, primero mediante transferencia de capacidades militares y contratistas extranjeros, para luego orientar la política científico-tecnológica de modo que se impida un desarrollo autónomo y la tan mentada innovación, sosteniendo la estandarización como un condicionante. Dicha dinámica ha operado como “acto inaugural” de la penetración en las diferentes dimensiones de la economía y la política.

Estados Unidos no ha alcanzado la posición dominante sobre Colombia recurriendo exclusivamente a su capacidad militar amenazante, del mismo modo que tampoco lo ha hecho usando meramente sus recursos económicos, ha sabido penetrar ideológicamente para imponer su concepción del mundo y liderar a la pléyade de “aliados” que ha elegido, acompañando sus misiones con un apabullante arsenal, grupos de inversores privados y diplomáticos que condensan en “acuerdos bilaterales”. Esa es la experiencia de la hegemonía estadounidense de la que se da cuenta aquí.

Los resultados de este estudio se suman a aquellos que afirman que las razones de la intervención estadounidense en Colombia tienen un interés económico, aunque no sólo por eso. Los esfuerzos económicos, diplomáticos y militares han sido necesarios para imponer una visión del mundo y negar la postulada por las Organizaciones Político Militares declaradas en rebelión frente al Estado colombiano, lo que añade un componente ideológico particular, que perduró por décadas desde el auge de la Doctrina de Seguridad Nacional. Así Estados Unidos no solo fue logrando destrabar los obstáculos para fortalecer la dependencia económica con la nación suramericana, también redujo el poder de las fuerzas insurgentes. Esto último no solo se alcanzó mediante maniobras directas en el escenario de combate, la misma evolución de la caracterización del conflicto armado interno fue efectuando una despolitización de sus orígenes en el sentido común, justificando el escalamiento del uso de la fuerza militar en una coyuntura global extraordinaria como la que se abrió luego del 11 de septiembre de 2001.

Es pertinente mencionar que una de las mayores dificultades ha sido la disponibilidad de información. La dificultad radica en la escasa transparencia y facilidad de acceso a los datos de inversiones, utilidades y destino de las ventas en el Sector Defensa y Seguridad, teniendo como primer recurso los informes presentados por el Ministro de Defensa ante el Congreso, lo que implica acoger el recorte elegido por su gestión y no el acceso al grueso de

los datos para aplicar el análisis. Otro recurso han sido las evaluaciones y auditorías de la Contraloría General de la Nación, realizadas sin sistematicidad, esporádicamente, y liberadas apenas durante 2020. Por otra parte, el sistema informático de gestión de compras del Ministerio de Defensa implica conocer de antemano la existencia de dichas operaciones para optimizar la búsqueda, y no existen datos agrupados del sector que no sean el total de gastos dentro de las cuentas nacionales, lo que representa una escala macroeconómica de utilidad parcial en un estudio de estas características.

Finalmente, algunos interrogantes surgidos en el proceso de elaboración de la tesis han estimulado la continuidad de un proyecto de investigación que incluye temas como la autonomía militar en Colombia, rastreando su evolución histórica, pero especialmente ante los resultados del presente trabajo que pone de relieve la capacidad de incidencia del poder militar en la política pública y el presupuesto del Sector Defensa y Seguridad. También, se abren preguntas como ¿cuáles han sido las transformaciones en la materia tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP? ¿En qué condiciones se podría dar un cambio drástico de doctrina en las Fuerzas Armadas y de Policía? ¿Qué consecuencias ha tenido el nuevo escenario para una nación periférica-dependiente como Colombia? Teniendo en cuenta su “Fuerza Armada modelo” ¿Cuál ha sido el papel geopolítico del Estado colombiano en el período de pos-acuerdo y cómo se han desarrollado los vínculos hemisféricos? Así mismo, cabe la pregunta ¿Cuáles han sido los cambios y continuidades en la relación con Estados Unidos con los gobiernos de Donald Trump (Republicano) y Joseph Biden (Demócrata)?

Bibliografía

AMÉRICA MILITAR (2015). *Empresas del sector defensa*. Tomado de: <http://americamilitar.com/empresas-del-sector-defensa/164-grupo-social-y-empresarial-de-la-defensa-gsed-p4.html#gsc.tab=0>

APPLEMAN WILLIAMS, William (1962). *The Tragedy of American Diplomacy*. New York: Delta Book.

APPELMAN WILLIAMS, William (2007). *Empire as a way of life*. New York: IG.

ARIAS BARONA, Christian David (2021). “Estados Unidos y el mercado de la Defensa y la Seguridad en Colombia” en *V Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: IEALC - UBA / CLACSO. pp. 1076-1087. Disponible en: <http://iealc.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/57/2022/04/JORNADAS-IEALC-2021.pdf>

ARIAS BARONA, Christian y LAJTMAN, Tamara (2019). *Guerra infinita: EE. UU. y las drogas en Colombia*. Disponible en: <https://www.celag.org/guerra-infinita-eeuu-y-las-drogas-en-colombia/>

ARIAS BARONA, Christian, GARCÍA FERNÁNDEZ, Aníbal y ROMANO, Silvina (2020). *Presencia material, patrimonio y activos de EE. UU. en Colombia*. Disponible en: <https://www.celag.org/presencia-material-patrimonio-y-activos-de-eeuu-en-colombia/>

ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo. (2004) “Los estudios acerca de las Fuerzas Armadas en Colombia: balances y desafíos”, en *Revista Análisis Político* 51. Bogotá: IEPRI – Universidad Nacional de Colombia. pp. 45-96.

ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo (2009). *Militares: otra visión, otros estudios*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo (2013). “Las Fuerzas Militares en Colombia. De sus orígenes al Frente Nacional”.

ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo (2014). *Militares: documentos confidenciales*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional – CIUP.

ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo y VÉLEZ RAMÍREZ, Humberto (1994). *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia (1886-1953)*. Cali: Tercer Mundo Editores.

AA VV (2010). *Ingenieros militares en Colombia. 200 años de historia 1810 – 2010*. Bogotá: Editorial Planeta – Ejército de Colombia. Consultado en: https://issuu.com/cesar0293/docs/libro_historia_de_los_ingenieros_mi

BAGLEY, y TOKATLIÁN, Juan Gabriel (1987). "La política exterior de Colombia durante la década de los 80: los límites de un poder regional" en HIRST, Mónica *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina / Estados Unidos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

BALLVÉ, Teo. (2009) "The dark side of Plan Colombia" *The Investigative Fund, The Nation Institute* http://www.theinvestigativefund.org/investigations/politicsandgovernment/1014/the_dark_side_of_plan_colombia_

BARAN, Paul y SWEEZY, Paul (1966). "Notas sobre la Teoría del Imperialismo" en *Monthly Review N.º 31*, Abril, 1966. Buenos Aires: Perspectivas. pp. 47-64.

BARAN, Paul y SWEEZY, Paul (1974). *El capital monopolista. Ensayo sobre el orden económico y social de los Estados Unidos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

BARNET, Richard (1974). *Guerra perpetua: Los hombres y las instituciones responsables de la política exterior de Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.

BARNET, Richard (1976). *La economía de la muerte*. México: Siglo XXI Editores.

BARNET, Richard y MÜLLER, Ronald (1974). *Poder Global: a força incontrolável das multinacionais*. Río de Janeiro: Record.

BELL LEMUS, Gustavo (2001, agosto 21). Qué es la ley de Defensa y Seguridad Nacional?. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-466426>

BELTRÁN, Virgilio. (1970). *El papel político y social de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Monte Ávila Editores. Caracas.

BELTRÁN VILLEGAS, Miguel Ángel (1997). “Guerra y política en Colombia” en *Estudios Latinoamericanos* N.º 7, Vol. 4, México, Enero-Junio, 1997. UNAM. pp. 127-141.

BERMÚDEZ, Gonzalo (1978). *El poder militar en Colombia. De la colonia al Frente Nacional*. Bogotá: Ediciones Expresión.

BIGWOOD, Jeremy (2000). “DynCorp in Colombia: Outsourcing the Drug War” Disponible en: <https://www.corpwatch.org/article/dyncorp-colombia-outsourcing-drug-war>

BORDA, Sandra. “La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el Tercer Mundo” en ARDILA, CARDONA y TICKNER (editores) *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: FESCOL y Hanns Seidel Stiftung. pp. 284-285.

BORÓN, Atilio (2008). “Teoría(s) de la dependencia” en *Realidad Económica* N.º 238. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). pp. 20-43. Disponible en: https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_238.pdf

BORÓN, Atilio (2014). *América Latina en la Geopolítica del Imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburg.

BUSHNELL, David (1984). *Eduardo Santos y la política del Buen Vecino*. Bogotá: El Áncora Editores.

BUZAN, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. pp. 52-55.

CABALLERO ARGÁEZ, Carlos (2002). *La estrategia de Seguridad Democrática y la economía colombiana: un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad*. Bogotá: BANREP.

CAICEDO, Edgar (1989). *Militares y militarismo: un análisis histórico político*. Bogotá: Fondo Editorial Suramérica.

CALDERÓN, Fernando (1978). “Guerra preventiva y Defensa civil” en *Documentos Políticos* N.º 131, Bogotá: Editorial Colombia Nueva. pp. 51-71.

CALVO OSPINA, Hernando (2004). “Colombia. Como en Iraq, un conflicto privatizado. Los negocios de las sociedades militares privadas” en *Le Monde Diplomatique*, Noviembre. Recuperado de: <https://www.prensarural.org/calvo200411.htm>

CAPUTO, Orlando y PIZARRO, Roberto (1975). *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*. Buenos Aires: Amorrortu.

CARDINALE, María Eugenia (2018). *Seguridad Internacional y derechos humanos. En busca de una mirada autónoma de América del Sur*. Buenos Aires: Teseo – Universidad Abierta Interamericana.

CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo XXI.

CAVALLA ROJAS, Antonio (1980). *Estados Unidos, América Latina: Fuerzas Armadas y Defensa Nacional*. Culiacán: Universidad Autónoma de Sinaloa.

CEPEDA, Fernando (1978). “La influencia de las agencias internacionales en el proceso de desarrollo de Colombia 1950-1974”. *Estudios Internacionales* Vol. 11, N.º 43. p. 57-75. doi:10.5354/0719-3769.2011.16427

CHOMSKY, Noam (1984). *La Segunda Guerra Fría*. Barcelona: Crítica.

CHOMSKY, Noam (2000). “Plan Colombia” en *INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales* N.º 16, Julio-Diciembre. México. pp. 9-25.

CHOMSKY, Noam (2006). *Failed States. The Abuse of Power and the Assault on Democracy*. New York: Metropolitan Books.

CLAUSEWITZ, Karl Von (1976). *De la Guerra*. Barcelona: Editorial Labor.

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: MDN

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá: MDN

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2013). *Presupuesto del Sector Defensa*. Bogotá: MINDEFENSA.

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2013). *Boletín de Capacidades N°1*, septiembre. Bogotá: DIRECCIÓN DE PROYECCIÓN DE CAPACIDADES

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2013). *Boletín de Capacidades N°2*, noviembre. Bogotá: DIRECCIÓN DE PROYECCIÓN DE CAPACIDADES

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2014). *Boletín de Capacidades N°3*, agosto. Bogotá: DIRECCIÓN DE PROYECCIÓN DE CAPACIDADES

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2015). *Memorias al Congreso 2014-2015. Balance de las labores cumplidas por el Ministerio de Defensa Nacional entre junio de 2014 y junio de 2015, así como el estado de los negocios adscritos a este ministerio conforme al artículo 208 de la Constitución Nacional*. Bogotá: MINDEFENSA. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2014-2015.pdf>

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2015). *Política de Defensa y Seguridad “Todos por un nuevo país”*. Bogotá: MINDEFENSA.

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2016). *Memorias al Congreso 2015-2016. Transformación y modernización del Sector Defensa y Seguridad*. Bogotá: MINDEFENSA. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/memorias2015-2016.pdf

COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad. Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018*. Bogotá: MinDefensa. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Políticas/Guia_Planeamiento_Estrategico_2016-2018.pdf

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2014). *Presupuesto General de la Nación*. Bogotá: MINHACIENDA. Recuperado de: <http://www.minhacienda.gov.co/presupuesto2014/index.html#3rdPage>

COMANDO GENERAL, FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA (2010). *Instrucciones generales sobre la Doctrina de Acción Integral Conjunta*. Bogotá: MDN.

COMANDO GENERAL, FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA (2015). *Plan Estratégico Militar 2030*. Bogotá: Planeación Estratégica y Transformación. Recuperado de: https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_militar_2030.pdf

COMBLIN, P. José (1979). *Dos ensayos sobre seguridad nacional*. Santiago: Vicaría de la Solidaridad – Arzobispado de Santiago. Recuperado de: www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0016007.pdf

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL (2002). *Banco de Coyuntura. Series trimestrales y mensuales del Producto Interno Bruto (PIB)*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31761/S023171_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Recuperado de: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2015). *Informe de auditoría a políticas públicas. Política pública de impulso a los proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Defensa y Seguridad*. Bogotá: Contraloría. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/343599/CGR-CDSajs-045-POLITICA-PUBLICA-DE-IMPULSO-PROYECTOS-DE-CIENCIA-TECNOLOGIA-E-INNOVACION-MIN-DEFENSA.pdf/a48c2517-acd3-5e3c-43bf-6e8262e75d52?t=1626410723235>

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2020a). *Análisis de los recursos y resultados de la Agencia de Compras de la Fuerza Aérea Colombiana (ACOFA) 2015-2019*. Bogotá.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2020b). *Diagnóstico subsector Defensa 2019*. Bogotá: Contraloría.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (2014). *Registro Suramericano de gastos agregados de defensa 2006-2010*. Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (2016). *Registro Suramericano de gastos agregados de defensa 20011-2013*. Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (2017). *Registro Suramericano de gastos agregados de defensa 2006-2015*. Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (2006). *Proyecto para la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad*. Bogotá: CONPES. Recuperado de: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas2/anexos/7714_CONPES_3460.pdf

COTECMAR (2016). *Informe de Gestión 2015. Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial*. Bogotá: COTECMAR. Recuperado de: http://www.cotecmar.com/sites/default/files/descargas/Info%20Gestio%CC%81n%20CotecmarV6_1.pdf

COTECMAR (2017). *Informe de Gestión 2016. Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial*. Bogotá: COTECMAR. Recuperado de: http://www.cotecmar.com/sites/default/files/descargas/Info%20Gestio%CC%81n%20CotecmarV6_1.pdf

COTLER, Julio C. y Fagen, Richard R. (comp.) (1974). *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Amorrortu.

COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS (2006). *National Security Consequences of U.S. Oil Dependency*. New York: CFR. Recuperado de: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/0876093659.pdf

COX, Robert (1981) “Social forces, states and world orders: beyond international relations theory” *Millenium: Journal of international Studies*, vol 10, nº 2, pp, 126-155.

CRUZ CRUZ, Mario (2008). *Estrategias hegemónicas y empresas militares: el caso de Colombia* [Tesis Doctoral en Ciencias Sociales]. Universidad Nacional Autónoma de México. DOI: https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB_UNAM/TES01000631716

CURRIE, Lauchlin (1965). *Operación Colombia*. Bogotá: Biblioteca de Estudios Económicos.

DA PONTE, Aureliano (2013). “De la política tecnológica de Defensa a los desafíos de la cooperación regional”, en *Revista de la Escuela de Guerra Naval*, Río de Janeiro, v.19, n 1, pp. 137 – 158.

DE LA GARZA, Paul y ADAMS, David (2000). “Colombia: US Military Aid from the Private Sector” Disponible en: <https://www.corpwatch.org/article/colombia-us-military-aid-private-sector>

DELGADO RAMOS, Gian Carlo y ROMANO, Silvina María (2011). “Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna” en *El Cotidiano* N.º 170, México:

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. pp. 89-100. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32520935010>

DELGADO RAMOS, Gian Carlo y Romano, Silvina M (2011) “Political-Economic Factors in U.S. Foreign Policy: The Colombia Plan, the Mérida Initiative, and the Obama Administration” en *Latinamerican Perspectives* julio 2011; vol. 38, 4: pp. 93-108.

DEPARTAMENTO DE ESTRATEGIA Y DEFENSA NACIONAL DE LA E.S.G. (1976). “Consideraciones generales sobre Doctrina de Seguridad Nacional”, *Revista de las Fuerzas Armadas*, Vol. XXVIII, N° 8, Bogotá. pp. 205-215.

DONADIO, Marcela (comp.) (2010). *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

DOS SANTOS, Theotonio (1972). “La estructura de la dependencia” en *Economía política del imperialismo*. Buenos Aires: Ediciones Periferia. pp. 41-64.

DOS SANTOS, Theotonio (2003). *La Teoría de la Dependencia. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Plaza & Janés.

DOWNES, Richard (1999). “Poder militar y guerra ambigua: el reto de Colombia en el siglo XXI” en *Revista Análisis Político* N.º 36, Bogotá, Enero-Abril 1999. IEPRI-UNAL. pp. 71-84.

ECHEVERRI, Álvaro (1978). *El poder y los militares. Un análisis de los ejércitos del continente y Colombia*. Bogotá: Fondo Editorial Suramérica

EL ESPECTADOR (2018). “Cronología de una fumigación con glifosato fallida” en *El Espectador*, 2 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/cronologia-de-una-fumigacion-con-glifosato-fallida-article/>

EL TIEMPO (7 de septiembre de 1978). “Turbay dicta polémico Estatuto de Seguridad”. *El Tiempo*, recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7934302>

EL TIEMPO (2003). “Cincuenta por ciento del dinero norteamericano para el Plan Colombia se dedicó a una campaña de imagen” en *El Tiempo*, 20 de junio. Bogotá.

EL TIEMPO, Redacción (2016, agosto 5). “Las claves de DAMASCO, la nueva doctrina del ejército”. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/como-es-la-nueva-doctrina-del-ejercito-de-colombia-44984>

EMMERICH, Norberto (2002). “El Plan Colombia” en *Documento de Trabajo* N.º 87. Buenos Aires: Universidad de Belgrano. Recuperado de: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/87_emmerich.pdf

EMMERICH, Norberto (2015). *Geopolítica del narcotráfico en América Latina*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA (2015). *El gasto en defensa como herramienta de desarrollo social*. Bogotá: ESGUE – Universidad Javeriana.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (2010). *Derechos del capital. Dispositivos de protección e incentivos a la acumulación en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (2015). “Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado” en ESTRADA ÁLVAREZ (et al) *Conflicto social y rebelión armada en Colombia: ensayos críticos*. Bogotá: Gentes del Común. pp. 253-320.

EISSA, Sergio (2005). *La lucha contra el narcotráfico y su impacto en América Latina*. CAEI. Buenos Aires.

ESQUIVEL TRIANA, Ricardo (2015). “Formación e instrucción militar en Colombia, 1880-1906 en *Boletín de historia y antigüedades* vol. CII, n° 860, enero – junio de 2015. Tomado de: https://issuu.com/boletinhistoriayantiguedades/docs/bha_860/109

FERNANDES, Florestán (1979). *Mudanças sociais no Brasil*. Río de Janeiro: Difel.

FLOREZ HENAO, Javier Andrés (2012). *La Doctrina Conjunta en Colombia: análisis de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega*. Bogotá: IEPRI - Universidad Nacional de Colombia

FOREIGN ASSISTANCE ACT (1961). *Senate Committee Prints. From the U.S. Government Printing Office via GPO Access*. DOCID: f:70363.wais. COMMITTEE ON INTERNATIONAL RELATIONS; COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS. Disponible en: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf>

FRANCO RESTREPO, Vilma (2009). *Orden contrainsurgente y dominación*. Medellín: Siglo del Hombre – Instituto Popular de Cultura.

FRANK, André Gunder (1977). “Carta abierta acerca de Chile a Arnold Harberger y Milton Friedman (agosto 2 de 1974)” en *Ideología y sociedad* N.º 20, Enero-Marzo, 1977. Bogotá. pp. 61-84.

FRUS, 1950. National security affairs; foreign economic policy: Volume I. <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS.FRUS1950v01>

FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA. EJÉRCITO NACIONAL (2002). *Texto especial Acción Integral como concepto de estrategia integral e integrada del Ejército*. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en http://justiciaypazcolombia.com/IMG/pdf/texto_especial_fuerzas_militares.pdf.

FURTADO, Celso (1971). *El poder económico: Estados Unidos y América Latina*. Buenos Aires: CEPAL.

FURTADO, Celso (1974). *El mito del desarrollo económico y el futuro del tercer mundo*. Buenos Aires: Ediciones Periferia.

GALLÓN, Gustavo (1983). *La república de las armas. Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1960 – 1980*. Bogotá: Serie Controversia – CINEP.

GARCÍA PINZÓN, Viviana (2015). *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas. Plan Colombia e Iniciativa Mérida*. Bogotá: INIJUS - Universidad Nacional de Colombia.

Recuperado de: <http://repositorio.conicyt.cl/handle/10533/180120>

GIHA, Yanet, RIVERO, Héctor & SOTO, Andrés (1999). *El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microneconómicos*. Santiago: Revista de la CEPAL, 69.

GILHODÉS, Pierre (1986). “El ejército colombiano analiza la violencia” en SÁNCHEZ, G. y PEÑARANDA, R. *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: Cerec.

GIRALDO, Angélica y GUTIÉRREZ, Adrián (2018). “Violencia y paz en Colombia: una mirada desde la reproducción del capital en América Latina” en *Interdisciplina*, Vol. 6, N.º 15, Mayo–Agosto, 2018. México. pp. 61-81. doi : <http://dx.doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2018.15.63841>

GIRALDO MORENO, Javier, S. J. (2015). “Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos” en ESTRADA ÁLVAREZ, J. (et al.), *Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos*. Bogotá: Gentes del Común. pp. 205-251.

GÓMEZ DEL PRADO, José (2006). “Los nuevos mercenarios del siglo XXI” en *Papeles* N.º 94. Madrid: Centro de Investigación para la Paz – CIP. pp. 21-30.

GRAMSCI, Antonio (1975). *Cuadernos de la Cárcel. Tomo 4*. México: Ediciones Era.

GRAUTOFF, Manfred (2007). “De Clausewitz a la guerra asimétrica: una aproximación empírica” en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 2, N.º 1, Enero-Junio, 2007. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. pp. 131-144.

GRAUTOFF, Manfred y CHAVARRO MIRANDA, Fernando (2009). “Análisis del gasto militar desde la perspectiva de la economía de la defensa: El caso colombiano 1950-2006” en *Revista Ecos de Economía*, N.º 28, abril, 2009. Medellín: Universidad EAFIT. pp. 199-237.

GRAUTOFF, Manfred y JARAMILLO-JASSIR, Mauricio (2010). “Una nueva dimensión del GDS. Interrogantes y reflexiones sobre el “armamentismo” en América Latina y Colombia” en *Perfil de Coyuntura Económica* N.º 15, Agosto .2010. Medellín: Universidad de Antioquia. pp. 79-95.

GRUPO SOCIAL Y EMPRESARIAL DE LA DEFENSA (2010). Quiénes somos? Bogotá: GSED. Recuperado de: <https://www.gsed.gov.co>

GUÁQUETA, Alexandra (2001). “Las relaciones USA-Colombia: una nueva lectura” en *Análisis Político* N.º 43. Bogotá: IEPRI-UNAL. pp. 34-60.

HUBERMAN, Leo y SWEEZY, Paul (1963). *Teoría de la política exterior norteamericana*. Buenos Aires: Librería Editorial Jorge Álvarez.

HUBERMAN, Leo y SWEEZY, Paul (1964). “Brasil, Latinoamérica y los Estados Unidos” en *Monthly Review* N.º 11, Julio, 1964. Buenos Aires: Perspectivas. pp. 3-21.

HURTADO, Diego (2010). *La ciencia argentina: un proyecto inconcluso: 1930 - 2000*. Buenos Aires: Edhasa.

ISACSON, Adam (2013). *Hora de escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los EE.UU. Hacia América Latina y el Caribe*. Washington: CIP, LAWGEF, WOLA.

KALDOR, Mary (2006). “Un nuevo enfoque sobre las guerras” en *Papeles* N.º 94. Madrid: Centro de Investigación para la Paz – CIP. pp. 11-20.

KENNAN, George (1951). *American diplomacy*. Chicago: University of Chicago Press

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown

KOHAN, Néstor (2021). *Hegemonía y cultura en tiempos de contrainsurgencia “soft”*. Ocean Sur: Bogotá. Disponible en: <https://www.oceansur.com/uploads/libro/2021/08/14/05-hegemoni-a-y-cultura-13-ago-2021.pdf>

KOLKO, Gabriel (1968). *The politics of war*. New York: Random House.

LAFEBER, Walter (1963). *New Empire: An Interpretation of American Expansion, 1860 – 1898*. New York: Ithaca.

LAJTMAN BEREICOA, Tamara (2022). *América Latina y la seguridad estadounidense: geopolítica del imperialismo y su manifestación en Perú y Bolivia, 2000-2019*. [Tesis de

Doctorado, Universidad de Buenos Aires]. Disponible en: <http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/2575>

LANDAZÁBAL REYES, Gral. Fernando (1982). *Conflicto social*. Medellín: Editorial Bedout Tamayo Ltda.

LARocca, Valeria Laura (2012). “Defensa y política exterior” en DERGHOUSIAN, Khatchik (Comp.) *Defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital Intelectual. pp. 47-94.

LEAL BUITRAGO, Francisco (1989). *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores – Cerec.

LEAL BUITRAGO, Francisco (1994). “Defensa y Seguridad Nacional en Colombia, 1958-1993” en LEAL BUITRAGO, F. y TOKATLIÁN, J. G., *Orden Mundial y Seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – IEPRI-UNAL – Sociedad Internacional para el Desarrollo. pp. 131-172.

LEAL BUITRAGO, Francisco (2011). “Una visión de la seguridad en Colombia” en *Análisis Político*, Vol. 24; N° 73, Bogotá: IEPRI-UNAL. pp. 3-36.

LEAL BUITRAGO, Francisco (2016). “Los militares en el desarrollo del Estado, 1970-1983” en *Obra de Francisco Leal Buitrago. Tomo II. Estudios sobre el Estado y la política en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes - Universidad Nacional de Colombia. pp. 193-252

LEAL BUITRAGO, Francisco y ZAMOSC, León (Editores) (1990). *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – IEPRI.

LLERAS CAMARGO, Alberto (1958). *Discurso del Presidente a las Fuerzas Armadas de Colombia en el Teatro de la Patria*. Bogotá, 9 de mayo. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TBLIhReDdsw>

LOVEMAN, Brian (2010). “Prefacio” en *Adictos al fracaso. Políticas de seguridad de Estados Unidos en América Latina y la Región Andina*. Santiago: LOM Ediciones. pp. 7-28.

MACKINDER, H. J. (2004). “The Geographical Pivot of History (1904)”. *The Geographical Journal*, 170(4), 298–321. <http://www.jstor.org/stable/3451460>

MAGDOFF, Harry (1969) *The age of imperialism. The economics of U.S. Foreign Policy*. New York: Monthly Review Press.

MARINI, Ruy Mauro (1970). *Subdesarrollo y revolución*. México: Siglo XXI.

MARINI, Ruy Mauro (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era.

MARINI, Ruy Mauro (1978). “Estado de contrainsurgencia” en *Revista Cuadernos Políticos* Nro. 18. México: Ediciones ERA. pp. 21 – 29.

MARINI, Ruy Mauro (1985). “La lucha por la democracia en América Latina” en *Cuadernos Políticos* N.º 44, Julio-Diciembre, 1985. México: Ediciones Era. pp. 3-11. Tomado de <https://www.maniri-escritos.unam.mx>

MASON, Edward S. (1966). *Ayuda económica y política internacional*. Buenos Aires: Plaza & Janes.

MELMAN, Seymour, (1972), *El capitalismo del Pentágono: la economía de guerra*. México: Siglo XXI.

MESA, Darío (1972). *El problema agrario en Colombia*. Medellín: Editorial Tigre de Papel.

MESA DE CONVERSACIONES, GOBIERNO NACIONAL - FARC-EP (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Mesa de Conversaciones. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

MILIBAND, Ralph (1972). *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

MILIBAND, Ralph (2001). “Análisis de clases” en GIDDENS, Anthony y TURNER, Jonathan, *La Teoría Social Hoy*. Madrid: Alianza Editorial. pp. 418-444.

MILLS, Charles Wright (1960). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1943). *Canje de notas sobre Consecución de Materiales Estratégicos del 29 de marzo de 1943*. Bogotá. Disponible en:

<http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/VerTratados.aspx?IDT=cd8accc0-0e0b-4bfa-aa42-b0dca24c4658>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1952). *Acuerdo de Asistencia Militar entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América*. Bogotá, 17 de abril. Disponible en: <http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/US-17-04-1952.PDF>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1961). *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre suministro de equipo, materiales y servicios militares*. Bogotá: MinRex. Disponible en: <http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/US-03-04-1961.PDF>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1962). *Convenio general de Ayuda Económica, Técnica y afín entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Estados Unidos de América*. Bogotá: MinRex. Disponible en: http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/97DEE_US-23-07-1962.PDF

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1979). *Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América*. Bogotá: MinRex. Recuperado de: <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/VerTratados.aspx?IDT=51cda951-64ea-4320-ab80-4e8141156857>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1980). *Tratado sobre la prestación de Asistencia Legal Mutua entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América*. Bogotá: MinRex. Recuperado de: <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/VerTratados.aspx?IDT=55aa293b-0d15-4883-9e7a-4b845268ed4e>

MOLANO, Alfredo (2016). *A lomo de mula. Viajes al corazón de las FARC*. Bogotá: Aguilar.

MONTAÑA, Juan y CRIADO, Marcos (2001). “La ley colombiana de seguridad y defensa nacional: constitucionalidad y significación dentro del "Plan Colombia"” en *Jueces para la democracia* N° 42 pp. 80-87. La Rioja: Universidad de La Rioja. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174875>

MONTOYA URIBE, Mario (2007). “La Acción Integral: Una estrategia para ganar la guerra” en *Revista Estudios en Seguridad y Defensa* N° 3. Bogotá: Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales CEESEDEN.

MORGENFELD, Leandro (2011). *Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas 1880-1955*. Buenos Aires: Ediciones Continente.

MUÑOZ, Jerónimo (1973). “La llamada Ayuda Externa” en *Imperialismo y dependencia económica en Colombia*. Bogotá: Ediciones Suramérica. pp. 61-74.

NEW YORK TIMES (1 de mayo, 1975). “U.S. Spent \$141-Billion In Vietnam in 14 Years”. *The New York Times*, recuperado de: <https://www.nytimes.com/1975/05/01/archives/us-spent-141billion-in-vietnam-in-14-years.html>

NIETO ARTETA, Luis Eduardo (1981). *El café en la sociedad colombiana*. Bogotá: El Ancora Editores.

OCÓN, Leandro Alfredo y DA PONTE, Aureliano (2016). *Industria y Defensa. Economía política, pensamiento estratégico y autonomía tecnológica*. Buenos Aires: 1884 Editorial – Círculo Militar.

O'DONNELL, Guillermo (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Recuperado de: <http://www.top.org.ar>

OQUIST, Paul (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: IEC.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2003). *Declaración sobre seguridad de las Américas*. México: OEA.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1981). "Estado y Políticas Estatales: Hacia una Estrategia de Investigación" en *Documento G.E. CLACSO*, N° 4. Buenos Aires: CEDES.

OSZLAK, Oscar (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.

PALEY, Dawn (2018). *Capitalismo antidrogas. Una guerra contra el pueblo*. México: Sociedad Comunitaria de Estudios Estratégicos – Libertad bajo palabra.

PARDO, Rodrigo y TOKATLIÁN, Juan Gabriel (1988). *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – Ediciones Uniandes.

PELCASTRE, Julieta (2014, enero 25). "La industria militar colombiana comercializa armas y tecnología en el escenario internacional". *Diálogo Américas*. Recuperado de:

<https://dialogo-americas.com/es/articulos/la-industria-militar-colombiana-comercializa-armas-y-tecnologia-en-el-escenario-internacional>

PINZÓN CAPOTE, Laura Nataly (2019). *Conversaciones de paz firmando la guerra : la construcción periodística realizada por Revista Semana de los Diálogos de Paz de San Vicente del Caguán, Colombia (1998 – 2002)* [Tesina de Grado, Universidad de Buenos Aires]. Disponible en: <http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/1155>

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (1987). “La profesionalización militar en Colombia (1907-1944)” en *Análisis Político* N.º 1. Bogotá: IEPRI – UNAL.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (1987). “La profesionalización militar en Colombia II: el período de la Violencia” en *Análisis Político* N.º 2. Bogotá: IEPRI – UNAL.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (1988). “La profesionalización militar en Colombia III: los regímenes militares: 1953-1958” en *Análisis Político* N.º 3. Bogotá: IEPRI – UNAL.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (2002). “Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?” en *Análisis Político* N.º 46. Bogotá: IEPRI – Universidad Nacional. pp. 164-180.

PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo y GAITÁN, Pilar (2010). “El Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina: luces y sombras: 1999-2006” en LOVEMAN, Brian, *Adictos al fracaso. Políticas de Seguridad de Estados Unidos en la Región Andina*. Santiago: LOM. pp. 135-172

POSADA, Martín (1975). “Ejército y poder burgués en Colombia: el período del Frente Nacional” en *Uno en Dos* N° 6. Medellín.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1965). *Decreto 3398 por el cual se organiza la Defensa Nacional*. Bogotá. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=66354

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1999). *Documento Oficial del Gobierno Colombiano sobre el Plan Colombia*. Presidencia de la República. Bogotá.

RAMÍREZ, Socorro y RESTREPO, Luis Alberto (1983). *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur*. Bogotá: Siglo XXI Editores, CINEP.

RAMSEY, Russell (1981). *Guerrilleros y soldados*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

RESDAL (2016). “Colombia” en *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*, Ed. 2016, pp. 138-143. Buenos Aires: RESDAL.

RIZO OTERO, Harold (2002). *Evolución del Conflicto Armado en Colombia e Iberoamérica*. Cali: Corporación Universitaria Autónoma de Occidente.

ROBIN, Marie-Monique (2006). *Los escuadrones de la muerte. La escuela francesa*. La Plata: De la Campana.

ROJAS, Diana Marcela (2009). “El taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998 – 2008)”, *Revista Análisis Político* n.º 65, enero-abril, pp. 111-126. Bogotá: IEPRI – Universidad Nacional de Colombia.

ROJAS, Diana Marcela (2015). *El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en Colombia 1998-2012*. Bogotá: Penguin Random House / IEPRI - Universidad Nacional de Colombia.

ROMANO, Silvina María (2011). “Alianza para el Progreso cincuenta años después: La política exterior de Obama en acción” en *Espacio Crítico* N.º 15, Julio-Diciembre, 2011. Bogotá. pp. 100-123. Disponible en: http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/revista/recrt15/n15_a06.pdf

ROMANO, Silvina (2012). “La asistencia ‘para el desarrollo’ de las relaciones de Estados Unidos en América Latina” en *Revista Análisis Político* N.º 76, Bogotá, septiembre-diciembre, 2012: pp. 191 – 212.

ROMANO, Silvina M. (2012). “Seguridad hemisférica, asistencia y democracia a inicios de la Guerra Fría” en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol 7, n.º 1, enero-junio. Bogotá: pp. 211-240.

ROMANO, Silvina (2013). *¿América para los americanos? Integración regional, dependencia y militarización*. La Habana: Ruth.

ROMANO, Silvina (2015). *Desarrollo contra el desarrollo, democracia contra la democracia. El caso de Guatemala y la Seguridad Hemisférica en la Guerra Fría (1944-1963)*. [Tesis Pos Doctoral, Universidad Autónoma de México - inédita].

ROMANO, Silvina (2018). *Seguridad Política. Reflexiones críticas sobre su definición y uso en el sistema internacional capitalista neoliberal*. México: UNAM.

ROOSEVELT, Theodore (1904). "Fourth Annual Message to Congress," December 6, 1904, *The American Presidency Project*. Disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29545>

ROSTOW, Walter (1961). *Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista*. México: Fondo de Cultura Económica.

ROUQUIÉ, Alain (1969). "Le role politique des forces armées en Amerique Latine. Etat des travaux" en *Revue Francaise des Sciences Politiques*. Tomo XIX, núm. 4, París.

ROUQUIÉ, Alain (1983). *Poder militar y sociedad política en la Argentina I – hasta 1943*. Buenos Aires: EMECÉ.

ROUQUIÉ, Alain (1983). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II – 1943-1973*. Buenos Aires: EMECÉ.

ROUQUIÉ, Alain (1984). *El Estado militar en América Latina*. Buenos Aires: EMECE

SÁBATO, Jorge (1968). “Conferencia dictada en el VIII Congreso LA de Siderurgia”, Lima, Perú, septiembre, 1968. BOLETIN SIDERURGICO, Supl. No 2, Febrero 1969 (19 págs) y *Revista Latinoamericana de Siderurgia -Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero* (ILAFA), Santiago de Chile, No 102 (1968): 47-55.

SÁBATO, Jorge (comp.) (2011). *El Pensamiento Latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional.

SÁBATO, Jorge y BOTANA, N. (1970). “La ciencia y la tecnología en el desarrollo de América Latina”, en: Herrera A. y otros. *América Latina: Ciencia y Tecnología en el desarrollo de la sociedad*. Ed. Universitaria, Santiago de Chile.

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

SAINT-PIERRE, Héctor (2007). “Defensa y Seguridad” en *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina: edición 2007*. Buenos Aires: RESDAL. pp. 59-62.

SAXE-FERNÁNDEZ, John, (1975), *Proyecciones hemisféricas de la Pax Americana*. Buenos Aires: Amorrortu.

SCHEETZ, Thomas (2011). *Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional (EDENA). Documento de Trabajo N° 7, 23-47.

SEMANA (1999). “La lucha anti-narcóticos no es negociable” en *Semana* N.º 872, Enero 19 de 1999. Bogotá. pp. 34-37.

SEMANA (1999). “El Tío Sam al rescate” en *Semana* N.º 908, Septiembre 27 a Octubre 04. Bogotá. pp. 30-31.

SEMANA (1999). “La ofensiva final” en *Semana* N.º 911, Octubre 18 al 25. Bogotá. pp. 38-39.

SEMANA (2001). “Buenas intenciones” en *Semana* N.º 1022, Diciembre 3. Bogotá. pp. 60-61.

SEMANA (2001). “Help!” en *Semana* N.º 1024, Diciembre 17. Bogotá. pp. 41-42.

SEMANA (2002). “¿Cómo sería una Guerra Total?” en *Semana* N.º 1028, Enero 14. Bogotá. pp. 18-25.

SPYKMAN, Nicholas (1942). *America’s strategy in world politics. The United States and the balance of power*. New York: Harcourt, Brace and Company.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI (1998). *SIPRI Yearbook 1998*. Estocolmo. Recuperado de: <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI%20Yearbook%201998.pdf>

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2017). *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 2003-2016*. Estocolmo: SIPRI. Recuperado de: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf>

SUÁREZ JIMÉNEZ, Ana Victoria (2015). *La industria de la defensa y seguridad en América Latina 2014-2015*. Madrid: IDS.

SWEEZY, Paul y MAGDOFF, Harry (1972). *Dinámica del capitalismo norteamericano. La estructura monopolista, la inflación, el crédito, el oro y el dólar*. México: Nuestro Tiempo.

TAPIA VALDÉS, Jorge A. (1980). *El terrorismo de Estado. La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur*. México: Editorial Nueva Imagen.

THERBORN, Gorän (1998). *¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. México: Siglo XXI Editores.

TICKNER, Arlene (2007). “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, *Revista Colombia Internacional*, núm. 65, enero-junio, 2007, pp. 90-111. Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81206505>

TOKATLIÁN, Juan Gabriel (1998). *Colombia y Estados Unidos problemas y perspectivas*. Bogotá: COLCIENCIAS-IEPRI, TM editores.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2000). *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*. Buenos Aires: Editorial Norma.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2008). “La construcción de un ‘Estado Fallido’ en la política mundial: el caso de las relaciones internacionales entre Estados Unidos y Colombia” en

Análisis Político N.º 64, septiembre-diciembre, pp. 67-104. Bogotá: IEPRI – Universidad Nacional de Colombia.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2009). “La construcción de un ‘Estado fallido’ en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia” en HIRST, Mónica (comp.) (2009) *Crisis del Estado e intervencionismo internacional*. Buenos Aires: Edhasa. pp. 207-248.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2010a). “Colombia y Estados Unidos después de la guerra en Irak: ¿hacia la inseguridad en América del Sur?” en *Adictos al fracaso. Políticas de seguridad de Estados Unidos en América Latina y la Región Andina*. Santiago: LOM Ediciones. pp. 427-464.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2010b). *Drogas y prohibición: una vieja guerra, nuevo debate*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

TRINQUIER, Roger (1961). *La guerra moderna y la lucha contra las guerrillas*. Barcelona: Herder.

UGARTE, José Manuel (2004). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.

UGARTE, José Manuel (2018). “Latinoamérica actual: efectos adversos del empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior” en *Boletín de Seguridad y Defensa* N° 71, Julio-Diciembre. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Programa Democracia, Seguridad y Defensa.

US CONGRESS (5 de marzo de 1998). *21st Century Security Threats Statement of General Charles E. Wilhelm, USMC Commander in Chief United States Southern Command Before the 105th Congress Committee on Armed Services United States Senate*. Washington, recuperado de: https://www.globalsecurity.org/intell/library/congress/1998_hr/s980305w.htm

US CONGRESS (16 de septiembre de 1998). *Joint Hearing before the Senate Caucus on International Narcotics Control and the Committee on Foreign Relations United States Senate*. Washington, recuperado de: <https://www.congress.gov/105/chrg/CHRG-105shrg51088/CHRG-105shrg51088.pdf>

USAID (2011). *Democracy & governance*. Disponible en: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/

VALENCIA TOVAR, Álvaro (2002). “Las instituciones militares de Colombia”. *Revista Credencial Historia* Edición 152. Bogotá: tomado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/cred.htm>

VARGAS PULIDO, William, GODOY ESTRELLA, Enit (2013). “Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos veinte años” en *Revista científica General José María Córdoba* Vol. 11, N^o 11. Bogotá: ESGUEDE.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (2000). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores <https://www.scribd.com/document/338262364/VARGAS-Alejo-Notas-Sobre-El-Estado-y-Las-Politiclas-Publicas>

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (2007). “La singularidad colombiana: Fuerzas Armadas en seguridad interior” en *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina: edición 2007*. Buenos Aires: RESDAL. pp. 153-155.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (2008). “Los Ministerios de Defensa en Iberoamérica en la formulación y conducción de la política pública de seguridad y Defensa” en *La administración de la Defensa en América Latina* (vol. III Estudios comparados, pp. 77-97). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED. Recuperado de <http://iugm.es>

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo y GARCÍA PINZÓN, Viviana (2008). “Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano” en *América Latina Hoy*, N.º 50, 2008. Ediciones Universidad de Salamanca. pp. 37-51.

VEGA CANTOR, Renán (2014). *Colombia en la geopolítica imperialista*. Disponible en: <https://studylib.es/doc/6745248/colombia-en-la-geopolitica-imperialista>

VEGA CANTOR, Renán (2015). “La dimensión internacional del conflicto social y armado en Colombia. Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado” en Estrada, Jairo (et al.), *Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos*. Bogotá: Gentes del común.

VENERONI, Horacio L. (1971). *Estados Unidos y las Fuerzas Armadas de América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Peiferia.

VIAGGIO, Julio José (1985). “La Doctrina de la ‘Seguridad Nacional’” en LOZADA (et al.) *Inseguridad y Desnacionalización. La “Doctrina” de la Seguridad Nacional*. Buenos Aires: Ediciones Derechos del Hombre. pp. 39-115.

WALTZ, Kenneth (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

WEBER, Max (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de la sociología comprensiva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

WILLS-OTERO, Laura y RETTBERG, Angelika (2016). *Obra de Francisco Leal Buitrago. Tomo II. Estudios sobre el Estado y la política en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes - Universidad Nacional de Colombia.

WITHERS, George; SANTOS, Lucila; ISACSON, Adam (2010). *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en América Latina*. Washington: WOLA

WHITE HOUSE (2002). *National Security Strategy*. Washington. Recuperado de: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>

X [KENNAN, George]. (1947). “The Sources of Soviet Conduct”. *Foreign Affairs*, 65(4), 852–868. <https://doi.org/10.2307/20043098>

YOUNGERS, Coletta Y ROSEN, Jonathan (2015). “Paradigm shift? Drug policies and strategies from Uribe to Santos” en *Colombia’s Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century*.

ZACARÍAS, María Elina (2013). “Conflicto armado interno en Colombia e intervencionismo estadounidense: el fracaso de las “tres guerras” (1947-2010)” en *Cuadernos de Marte* N.º 4, Julio, 2013. Buenos Aires: Instituto Gino Germani – Universidad de Buenos Aires. pp. 207-245.

ZINN, Howard (2005). *La otra historia de los Estados Unidos (desde 1492 hasta el presente)*. México: Siete Cuentos Editorial.