

CIENCIAS SOCIALES

LA SEGURIDAD NACIONAL
A LA DERIVA
Del Frente Nacional a la Posguerra Fría

FRANCISCO LEAL BUITRAGO

Revisión y Maquetación



352.03
L 473 A

RES. 850
6634
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
abril 2002

X

Primera edición: enero de 2002

© Francisco Leal Buitrago
© Universidad de los Andes
© Alfaomega Colombiana S.A.

ISBN: 958-682-347-4

© 2002 ALFAOMEGA GRUPO EDITOR, S.A. de C.V.
Pitágoras 1139, Col. Del Valle, 03100 México, D.F.

Diseño de cubierta: Alfaomega Colombiana S.A.
Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.
Impreso por Editorial Nomos S. A.

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	vii
INTRODUCCIÓN	
EL 11 DE SEPTIEMBRE, LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA GUERRA Y LA PAZ EN COLOMBIA	ix
Capítulo Uno	
LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL EN AMÉRICA LATINA	1
Etapas de la Doctrina de Seguridad Nacional	3
1. <i>Viejo militarismo</i>	3
2. <i>Influencia político-militar de Estados Unidos</i>	5
3. <i>Revolución cubana, política hemisférica y Doctrina de Seguridad Nacional</i>	8
4. <i>Declinación de la Doctrina de Seguridad Nacional</i>	11
Formulación de la doctrina en América del Sur	12
El modelo doctrinario en Colombia	19
Declinación y rezagos de la doctrina en Colombia	27
Retos derivados de los rezagos de la Doctrina en Colombia	29
Capítulo Dos	
SEGURIDAD NACIONAL SIN POLÍTICA MILITAR DE ESTADO DEL FRENTE NACIONAL AL FIN DE LA GUERRA FRÍA, 1958-1990	35
El Plan Lazo y las tentativas de definición de una política militar	41
Ausencia de una política militar de Estado	48
Los procesos de paz: sustitución parcial de las prácticas militares	60
Capítulo Tres	
NUEVOS TEMAS PARA LA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO, 1990-1994	75
Hacia una política estatal de seguridad	76
La política de seguridad nacional en la práctica	86

La conmoción interior y la Ley de Orden Público	94
Segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia	97
Los cambios en las relaciones internacionales	101
Un balance ambivalente	104
Capítulo Cuatro	
LA SEGURIDAD NACIONAL A LA DERIVA	
GOBIERNO DE ERNESTO SAMPER PIZANO, 1994-1998	107
La esquizofrenia política del gobierno	108
Los militares: de árbitros potenciales a víctimas de la crisis	114
El narcotráfico: factor preponderante en la seguridad y la dependencia	122
Las políticas de seguridad	129
El deterioro del orden público	138
Un balance desalentador	142
Capítulo Cinco	
¿SEGURIDAD NACIONAL, REGIONAL O DE ESTADOS UNIDOS?	
GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA ARANGO, 1998-2002	145
El proceso de paz: epicentro de la política	150
Alcances tácticos, estratégicos y políticos de la reestructuración militar	166
El Plan Colombia: la seguridad nacional en la incertidumbre	178
¿Seguridad Nacional, seguridad regional o seguridad de Estados Unidos?	187
Capítulo Seis	
LA SEGURIDAD NACIONAL Y SU PROYECCIÓN EN LA POSGUERRA FRÍA	193
Los cambios internacionales y la seguridad nacional	198
1. <i>Injerencia externa en los conflictos nacionales</i>	199
2. <i>¿Nuevos enemigos internos?</i>	202
3. <i>Búsqueda de nuevos enemigos</i>	205
Problemas para redefinir o sustituir la seguridad nacional	207
La sinsalida de una redefinición de la seguridad nacional en Colombia	220
FUENTES CITADAS	233

AGRADECIMIENTOS

Varias instituciones y personas hicieron posible la elaboración del trabajo presentado en este libro. La Universidad de los Andes ha sido el lugar donde he pasado la mayor parte de mi vida académica profesional; en él desarrollé varios de los temas y las ideas que acompañan esta investigación. En el estimulante ambiente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, de la Universidad Nacional de Colombia, mi *alma mater*, escribí *El oficio de la guerra*, libro que dio origen a esta publicación. En el cálido y acogedor ambiente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Sede Ecuador, redacté la mayor parte del libro. Colciencias financió parte del trabajo aquí desarrollado. Así mismo lo hizo la Fundación Ford, Santiago de Chile, que facilitó mi estadía en Flacso. Carlos Angulo, Pepe Toro y Carl Langebaek contribuyeron a que durante mi permanencia en Ecuador siguiera vinculado a los Andes. Fernando Carrión y Adrián Bonilla me abrieron las puertas de Flacso. Tony Tillet me ofreció el apoyo de la Ford. Claudia María, mi hija, leyó y revisó todo el texto, para proponerme –y exigirme– cambios que aclararon muchas de las ideas aquí expuestas. Andrea Osorio, Julieta Benítez y Natalia Delgado hicieron el dispendioso trabajo de recolectar la mayor parte de los materiales que fueron utilizados. Federico Arango organizó las numerosas fuentes citadas. Ruth Martínez archivó artículos de revistas y recortes de periódicos, lo que facilitó su revisión. Magdalena León, mi compañera, aunque poco entusiasta con los temas de la guerra, me acompañó en las buenas y en las malas, mientras realicé el trabajo. Mi hija Marta Viviana, desde la distancia, me envió su cariño. A todas estas instituciones y a todos estos bellos seres humanos, mis sinceros y afectuosos agradecimientos.

INTRODUCCIÓN

EL 11 DE SEPTIEMBRE, LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA GUERRA Y LA PAZ EN COLOMBIA

Con el fin de la Guerra Fría, que comenzó en 1989 con la caída del muro de Berlín, se creyó que llegaría una era de estabilidad, cooperación y menos amenazas a la seguridad mundial. También se pensó que la tendencia de disminución de la importancia de los Estados nacionales y su mayor interdependencia fortalecerían las decisiones multilaterales para beneficio de la humanidad. Esta visión se cumplió en buena medida para los países más prósperos y para la mayoría de sus habitantes. Pero para el denominado Tercer Mundo la utopía de alcanzar su soberanía plena dentro de un nuevo orden mundial se derrumbó y la inestabilidad continuó marcando a sus sociedades. Renacieron antiguos conflictos de diferente tipo, como los regionales, los étnicos, los religiosos y los nacionalistas. Además, varias de las decisiones multilaterales que se tomaron fueron para realizar intervenciones en los países más inestables, con respaldos legitimadores como el de las Naciones Unidas. Surgió así, por ejemplo, el llamado derecho de injerencia, con pretensiones humanitarias (véase el Capítulo Seis).

En este nuevo contexto, las amenazas a la seguridad se perfilaron como problemas sociales de orden transnacional y no como conflictos entre los Estados. El narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la violación de los derechos humanos y la destrucción del medio ambiente son ejemplos de estas nuevas amenazas. Con ellas apareció la tendencia a la privatización de las guerras, principalmente en los países inestables, lo que proporcionó argumentos a teorías como la de los Estados inviables. De otra parte, Estados Unidos se erigió como el centro del poder militar universal, aunque hubo ensayos multilaterales de cooperación excepcionales, como el de la Guerra del Golfo, que respondieron más a razones económicas que a necesidades estratégicas. Así mismo, la prosperidad económica alejó aún más a los países llamados subdesarrollados de aquellos que basan su crecimiento más en la desregulación financiera internacional que en su gran capacidad tecnológica y productiva.

La tensión entre quienes confiaban en la cimentación de la estabilidad y aquellos que veían en la incertidumbre el sello de la Posguerra Fría, duró poco más de una década. La tragedia del 11 de septiembre de 2001 generó un punto de inflexión, en un momento en que el ciclo económico de prosperidad declinaba. “Ahora sí comenzó el siglo XXI”, “surge una nueva bipolaridad”, “terminó la fugaz Posguerra Fría”,

“nace un nuevo desorden mundial”. Estas y otras expresiones similares mostraron que desde un primer momento se tuvo certeza de la trascendencia de las implicaciones de los acontecimientos ocurridos en Estados Unidos. Pero en esta fecha no comenzó una nueva era. Más bien, se definió de una vez por todas la Posguerra Fría. La incertidumbre que subyacía bajo la inestabilidad de muchos países, sobre todo después de que la tutela perversa de una u otra de las dos superpotencias fue abandonada, se extendió a las naciones que aún comulgaban con la visión de estabilidad y confiaban en una seguridad eterna resguardada por un gran desarrollo tecnológico que fortalecía a los organismos militares, policiales y de seguridad.

Sobrevino la llamada guerra contra el terrorismo, en la que inicialmente Estados Unidos e Inglaterra, con el apoyo de la Otan, se enfrentaron al gobierno Talibán de Afganistán, protector del principal sospechoso de propiciar los atentados del 11 de septiembre. Esta guerra ha sido calificada de asimétrica, debido a las diferencias entre la alta tecnología incorporada al poderío militar y la tecnología apropiada —como se llama a las soluciones técnicas obtenidas bajo condiciones de recursos limitados— utilizada para generar impactos destructivos con el objetivo de aterrorizar. La asimetría se ve además como el temor generado por el más débil, que escoge el lugar, los instrumentos, el momento propicio y las víctimas, mientras el más fuerte está a la expectativa. Pero esta guerra va mucho más allá de cualquier asimetría.

En primer lugar, hay necesidad de pensar mucho más sobre la reconceptualización misma de la guerra, a partir del importante estímulo analítico que proporcionó la ambivalente primera etapa de la Posguerra Fría que recién culmina¹. Son necesarias definiciones amplias y rigurosas con fines explicativos, pero sobre todo con la intención de que contribuyan a solucionar los graves problemas derivados de las confrontaciones armadas emergentes. Por ejemplo, la ambigüedad conceptual que encierra el enredado conflicto armado colombiano, en su simple pero ya reconocida calificación como guerra, ha contribuido a la improvisación permanente de “soluciones” fracasadas. Sin duda, la confrontación con pretensión universal que se observa será, además de asimétrica en varios sentidos, una “guerra” prolongada con dudosa capacidad de alcanzar una victoria definitiva, mientras no esté acompañada, con entusiasmo similar al de la campaña bélica que se emprendió, por políticas globales tendientes a lograr un nuevo orden eficaz, ceñido a un derecho internacional más elaborado, pero ante todo justo y equitativo.

1 “‘Declararle la guerra’ a los terroristas, o de manera aún más ignorante, al ‘terrorismo’, es concederle el estatus y la dignidad que están buscando y que no merecen. Les confiere un tipo de legitimidad. (...) Declararse ‘en guerra’ es crear inmediatamente una sicosis de guerra que puede ser totalmente contraproducente para el objetivo que se busca.” Michael Howard, “El error de declarar esto una ‘guerra’” (fragmentos), en *Semana*, N° 1.018, noviembre 5-12 de 2001, págs. 52 y 53.

En segundo lugar, la actual confrontación es una “guerra gris”, como la llamó el *Washington Post*, en el sentido de que no es posible concretar al enemigo. En 1993, un analista afirmaba –refiriéndose a Suramérica– que “la amenaza sustancial es que (...) no se sabe cuál es la principal amenaza, quiénes pueden ser los enemigos y quiénes los aliados”². Esta afirmación podría utilizarse hoy para referirse a todo el planeta. Podría decirse también que el enemigo es el terrorismo, pero esa categoría es tan amplia como ambigua y hasta etérea. Ese enemigo puede adquirir innumerables formas y manifestaciones. Además, la calificación de terrorista con frecuencia estará mediada por la subjetividad o por intereses unilaterales no necesariamente compartidos. También es cierto que el terrorismo no es la única amenaza. Las demás comparan el hecho de no ser cuestiones entre los Estados. Pero, entonces, ¿qué son? ¿Problemas sociales? Esa categoría poco dice en términos concretos.

Manuel Castells dice que esta guerra no es un choque de civilizaciones³, ni de religiones, ni entre los pobres del mundo y el capitalismo mundial, sino que “es la guerra de las redes fundamentalistas islámicas terroristas contra las instituciones políticas y económicas de los países ricos y poderosos, en particular de Estados Unidos, pero también de Europa Occidental, países estrechamente vinculados en su economía, en sus formas de democracia y en su alianza militar”⁴. No hay duda de que es eso, por ahora, pero va mucho más allá, como reconoce el mismo Castells: “Es posible también que redes terroristas de distinto origen, incluidos sectores de la economía criminal, puedan encontrar formas tácticas de colaboración con las redes islámicas.” Así, esta “capacidad de rearticularse constantemente, y de añadir nuevos elementos conforme otros vayan siendo destruidos”, es la que permite afirmar que si no se ponen en marcha, en el menor tiempo posible, políticas globales de incorporación al desarrollo de los excluidos, de superación de la opresión de las identidades, en especial de la palestina, la capacidad de reproducción del “enemigo” será infinita⁵.

En tercer lugar, desde hace rato se afirma que los Estados nacionales están desintegrándose, o al menos que están en crisis. Sustentan estas afirmaciones la transnacionalización de las empresas, la integración de las regiones y las múltiples manifestaciones relacionadas con la disminución de los espacios de decisión propios

- 2 Juan Rial, “De una incertidumbre incierta a la incertidumbre como amenaza. Las fuerzas armadas de América del Sur y los regímenes democráticos”, en varios autores, *Integración solidaria: Reconstitución de los sistemas políticos latinoamericanos*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1993, pág. 169.
- 3 Se refiere, sin duda, al trabajo de Samuel P. Huntington, *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Editorial Paidós, 1997.
- 4 Manuel Castells, “La guerra red”, en *El País*, Madrid, 18 de septiembre de 2001.
- 5 La desarticulación de esas redes presenta un obstáculo adicional muy difícil de sortear: la mayor parte de los dineros que las alimentan proviene del narcotráfico y el mercado ilícito de armas, y el beneficio mayor de estas actividades criminales se incorpora mediante enormes sumas de capital a las economías de los países que hoy patrocinan esta “guerra”.

de esa larga, compleja e incompleta construcción social de la era moderna que es el Estado-nación. Así, las decisiones políticas nacionales se han venido diluyendo en las de orden económico, absorbidas por las empresas transnacionales y los organismos multilaterales. Los acontecimientos del 11 de septiembre parecen haber producido una revitalización de los Estados nacionales, al menos en términos políticos, ante la necesidad de construir nuevas y difíciles alianzas, que la arrogancia del poder estadounidense había despreciado mediante sus políticas unilaterales, sobre todo durante los primeros meses del gobierno de George W. Bush⁶. Pero esta necesaria revitalización política de los Estados –no de todos, por supuesto– encierra el peligro de que los realineamientos y las construcciones de nuevas alianzas continúen dándose en los términos de la pragmática *realpolitik* heredada de la Guerra Fría, es decir, con la posibilidad de “criar cuervos que te sacarán los ojos”. La cooperación genuina deberá ser la consigna que guíe las nuevas alianzas, para que el ideal de democracia no sea retórico, traspase las fronteras nacionales, se globalice y fortalezca los Estados nacionales. Hay necesidad de re-orientar la globalización en vez de combatirla, para que no quede solamente en manos de la “sabiduría” del mercado.

En cuarto lugar, hay que afrontar en forma adecuada la compleja realidad de la Posguerra Fría. Por ejemplo, no es posible continuar con los obsoletos esquemas del “equilibrio del terror”, en particular los costosos, incontrolados e inoperantes sistemas de inteligencia. Tras el estruendoso fracaso de los organismos de inteligencia de Estados Unidos con el 11 de septiembre, no se puede insistir en su anacrónica organización y en sus métodos draconianos. Este es quizás el mayor reto que enfrenta la nueva “guerra” en su confrontación con el nuevo “enemigo”. Ahora toman fuerza de manera peligrosa ideas de disminuir las libertades, los derechos civiles y los logros alcanzados por el desarrollo de la democracia, pero la seguridad no puede erigirse a ese precio. Se trata, por el contrario, de romper con el esquema de competencias nacionales, y de abusos de las grandes potencias, sin pudor frente a la violación de los derechos humanos, para dar paso a la cooperación entre agencias nacionales reestructuradas y articuladas internacionalmente, con objetivos definidos por los ideales de una democracia global. La inteligencia militar debe subordinarse a la regida por cánones políticos, bajo la dirección de autoridades civiles democráticamente elegidas, sobre todo en los países del antiguo Tercer Mundo, que entran en los nuevos realineamientos bajo regímenes despóticos. Para que la distribución de poder entre

6 Moises Naim lo expresó con las siguientes palabras: “Todos necesitamos amigos y aliados. Incluso un poder hegemónico”. “El año que nos espera”, en *Cambio*, N° 430, septiembre 17-24 de 2001. El editor de la revista *Foreign Policy* agrega que “...otra idea que surge de las cenizas de la tragedia del martes [11 de septiembre] es que ni siquiera una superpotencia puede darse el lujo de estar sola. (...) La lucha a largo plazo contra el terrorismo requiere la cooperación íntima de otros países. Esa lección será útil cuando surja la necesidad de tratar otros desafíos de política exterior que enfrenta Estados Unidos”.

naciones sea estable, ésta tendrá que redefinirse con objetivos democráticos y no sólo de conveniencias económicas, y con nuevas visiones políticas de largo alcance sobre los problemas globales.

En quinto lugar, hay que abandonar, ahora sí, el modelo tradicional de seguridad nacional creado desde finales de los años cuarenta del siglo XX. El escudo antimisiles norteamericano, que se trató de presentar ante la opinión pública como un producto de la Posguerra Fría, es un buen ejemplo de la reedición de una época pasada, sustentada en poderosos intereses económicos, también producto de la misma época. Una nueva seguridad deberá estructurarse en función de intereses colectivos, tanto nacionales como internacionales, con objetivos democráticos ajenos al pragmatismo inequitativo de la competencia desleal entre Estados o naciones. La desmilitarización de la seguridad es un imperativo para subordinar los intereses militares a políticas de cooperación multilaterales bajo una nueva concepción. Seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad regional, seguridad democrática, e incluso seguridad global, deberán reemplazar a la tradicional, maniquea e inclusiva seguridad nacional (véase el Capítulo Seis). Con ello se realizará la importancia de los Estados nacionales en un nuevo contexto de globalización. La distorsión y el debilitamiento de los Estados nacionales, por conveniencia de poderosos intereses minoritarios, llevaría a nuevos problemas y agravaría los viejos, sobre todo si se pretende ignorar los factores que han llevado a que el terrorismo sea hoy la principal amenaza a la “civilización occidental”.

Por último, las grandes potencias, junto con el grueso de los países que gozan de gobiernos democráticos, podrían pensar en crear políticas multilaterales transparentes y duraderas, que sustituyan los malabarismos diplomáticos de Estados Unidos y la Gran Bretaña para resguardar sus intereses petroleros y legitimar por medio de forzadas e inestables coaliciones los métodos de retaliación poco discriminados de la guerra que emprendieron. David Held propuso, antes de que se desatara la furia vengativa estadounidense, la creación de una “comisión internacional sobre terrorismo global, tomando por ejemplo el modelo de los tribunales de Nuremberg y Tokio, bajo la autoridad de unas Naciones Unidas renovadas y revitalizadas”⁷. Para que esta eventual comisión mundial sea efectiva, tendría que tener el respaldo de la fuerza a través de organismos multilaterales como las mismas Naciones Unidas y la Otan. De esta manera, se evitaría complicar el de por sí enredado panorama internacional y, sobre todo, responder con métodos similares a los que dieron origen a esta guerra. El mismo Held anotó que “No podemos aceptar la carga de situar la justicia en una

7 David Held, “Violencia y justicia en una era mundial”, en *El País*, Madrid, 19 de septiembre de 2001. Además, Michael Howard afirma que “...muchos hubieran preferido una operación policiva [en vez de una campaña militar dirigida por una alianza dominada por Estados Unidos] conducida bajo los auspicios de las Naciones Unidas en nombre de la comunidad internacional...”. “El error de declarar esto una ‘guerra’”..., pág. 53.

dimensión de la vida –la seguridad– sin intentar al mismo tiempo situarla en todos los demás aspectos”. Y, ya iniciada la “guerra”, el juez Baltazar Garzón señaló que la respuesta no debía ser la militar, “sino aquella que parte necesariamente del derecho mediante la colaboración y la aprobación urgente de una Convención Internacional sobre el terrorismo que unifique los conceptos e incluya las normas que regulen los tipos de investigación y cooperación policial y judicial”⁸.

Los acontecimientos del 11 de septiembre y sus profundas consecuencias, que apenas se vislumbran, parecen reafirmar los principales planteamientos del trabajo publicado en este libro, aunque sin duda los matizan. Con el fin de introducir el problema central de esta publicación, la seguridad nacional y su evolución en Colombia, a la luz de algunos trabajos conocidos luego de la fecha de corte de la investigación –agosto de 2001–, así como de importantes acontecimientos nacionales ocurridos hasta octubre de este año, se plantea una breve discusión sobre la situación del país, con énfasis en el proceso de paz. Esta discusión es un abre bocas para la lectura del libro, complementada con una corta descripción de sus seis capítulos.

La reflexión sobre la seguridad nacional planteada antes corresponde a la tesis central de este libro, analizada en el Capítulo Seis. La concepción tradicional de seguridad nacional, es decir, la surgida y consolidada durante la Guerra Fría, que rigió y militarizó la atmósfera de las relaciones internacionales durante poco más de 40 años, debe ser sustituida o al menos seriamente redefinida. Así lo exigen los cambios ocurridos en el panorama mundial desde la caída del muro de Berlín, especialmente los más recientes. Pero, más allá de mostrar la necesidad de un replantamiento conceptual, estos cambios indican la urgencia de sustituir las prácticas políticas propias de esa época pasada. A pesar de ello, continúan predominando las visiones militares en los asuntos de seguridad, con resultados negativos para la propia estabilidad de los pueblos. La posición Estado-céntrica, o estatista, que caracteriza los estudios sobre seguridad nacional ligados a las teorías denominadas realistas de las relaciones internacionales, crea diversos problemas, como la fetichización del Estado y la construcción y reificación de la dicotomía dentro/fuera basada en el concepto de soberanía⁹. Pero lo más delicado –según Jones– es la justificación normativa de que son los Estados los agentes que proporcionan seguridad a los ciudadanos a nivel doméstico; pues la evidencia empírica indica que “[e]n muchas partes del mundo, los Estados, lejos de fomentar una atmósfera dentro de la cual se crea estabilidad y prosperidad, constituyen una de las mayores fuentes de inseguridad para sus ciudadanos”¹⁰.

8 Baltazar Garzón, “Legalidad vs. violencia” (tomado de *El País*, Madrid), en *Cambio*, N° 435, octubre 22-29 de 2001.

9 Richard Wyn Jones, *Security, Strategy, and Critical Theory*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999, págs. 94-96.

10 *Ibid.*, pág. 99. Jones agrega que, “Even if a very narrow, military understanding of security is applied, it is apparent that the arms purchased and powers accrued by governments in the name of

La visión tradicional de seguridad nacional, con su predominio militar, llegó a Colombia como producto de la Guerra Fría y sigue vigente dada la persistencia de la subversión y la reiterada desatención del conjunto de autoridades civiles a los problemas militares y de seguridad. Todo ello ha contribuido a agravar la crisis nacional, sobre todo en la última década. Hasta los años ochenta, la adopción de los rígidos principios de la seguridad nacional por parte de las instituciones militares fue más que todo esquemática e ideológica (Capítulo Dos). De ahí que se redujera la capacidad estratégica y táctica necesaria para que la Fuerza Pública pudiera enfrentar con eficacia y voluntad a las guerrillas y a los grupos paramilitares que comenzaban a tomar fuerza. La inercia de esta situación alcanzó a llegar sin mayores resquicios hasta el gobierno del presidente Samper (1994-1998) (Capítulo Cuatro). Y en el cuatrienio del presidente Pastrana (1998-2002), aunque no se había erosionado la influencia de la concepción tradicional de seguridad nacional, la incompetencia política del gobierno contrastó con la recuperación operativa militar, que contó con la ayuda de Estados Unidos y ha logrado disminuir la tendencia de expansión de las guerrillas (Capítulo Cinco). Sin embargo, la subversión alcanzó una cobertura significativa, amparada por la autonomía financiera alcanzada mediante prácticas bandoleriles y su participación en el narcotráfico. Esto le ha permitido compensar la disminución relativa de su capacidad militar con el incremento de acciones de sabotaje y terrorismo, dentro de su estrategia de control territorial y sometimiento de la población. El rápido crecimiento de los paramilitares y sus acciones depredatorias ha sido facilitado por la ausencia de voluntad de la Fuerza Pública para contenerlos y por la brutalidad guerrillera. La reacción negativa de la población frente a la subversión ha estado acompañada por el apoyo a los paramilitares por parte de quienes han detestado por largo tiempo privilegios poco democráticos.

Desde mediados de 2001, la profundización de la crítica situación del país, que incluye la recesión económica, legitimó en la opinión pública las soluciones de fuerza, al tiempo que desprestigió la vía política, identificada con el proceso de paz entre el gobierno y las Farc y sobre todo con los desmanes en la zona de despeje ocupada por ese grupo subversivo. Los aberrantes procedimientos guerrilleros de secuestro se desbocaron aún más. Entre ellos sobresalen la violación de la inmunidad diplomática cuando sacaron de un vehículo de las Naciones Unidas en el Meta a un ex gobernador de ese departamento, el secuestro en el Cauca de técnicos alemanes miembros de

national security are far more potent threats to the liberty and physical safety of their citizens than any putative external threat. This is true not only of states in the disadvantaged South but also of those in the North. When a broader definitions of security that includes nonmilitary threats is applied, it is clear that many states are deeply implicated in the creation of other forms of insecurity for their own populations, for example, in such issues as food and environmental security. (...) The relative security of the inhabitants of the North is purchased at the price of chronic insecurity for the vast majority of the world population”.

una organización de cooperación internacional, el secuestro colectivo en Neiva mediante el asalto a un edificio de apartamentos y el sacrificio de la ex ministra y personaje popular Consuelo Araújooguera luego de una de las llamadas pescas milagrosas en el Cesar¹¹. A ello se sumó la evidencia de los vínculos de las Farc con la organización rebelde irlandesa, IRA, el veto guerrillero para que los candidatos a la Presidencia hicieran proselitismo en la zona desmilitarizada del Caguán, la continuación de las devastaciones de pequeños poblados y el “éxito” económico en la aplicación de la extorsiva ley 002 de las Farc¹². Estos actos de violencia, que se suman a la reiterada incapacidad oficial de darle un manejo político decoroso a esta zona y a las conversaciones que en ella se desarrollan con miras a alcanzar la paz, han opacado la extrema gravedad de las acciones de los paramilitares, que se desbocaron en octubre de 2001¹³. Las llamadas autodefensas son percibidas como naturales vengadores por parte de numerosas mentes impotentes ante el caos y por sectores interesados en que se mantenga el *statu quo* frente a la amenaza de cambio que ven en un eventual triunfo guerrillero. A las masacres de supuestos auxiliadores del bando contrario que ha caracterizado la criminal competencia de violencias entre guerrillas y paramilitares, se han agregado asesinatos selectivos de congresistas “alineados con el enemigo”¹⁴.

El ambiente creado por estos acontecimientos en vísperas del noveno vencimiento de la zona desmilitarizada en menos de tres años, el 9 de octubre de 2001, inclinó la balanza de la opinión pública en contra de la renovación, y en caso de que ésta se decretara, se pedían claros controles para evitar los desafueros de la guerrilla. Tras

- 11 “Secuestrado ex gobernador del Meta”, en *El Tiempo*, 16 de julio de 2001, pág. 2-14; “Secuestrados alemanes en el Cauca”, en *El Tiempo*, 19 de julio de 2001, pág. 1-2; “¿Guerra en las ciudades?”, en *Semana*, N° 1.004, julio 30-agosto 6 de 2001; “Proceso, en la cuerda floja”, en *El Tiempo*, 1 de octubre de 2001, págs. 1 y 1-2; “El Departamento de Estado y la ONU condenan asesinato de ‘La Cacica’. Estamos enfurecidos: E.U.”, en *El Tiempo*, 2 de octubre de 2001, págs. 1 y 1-2.
- 12 “Como cayeron”, en *Cambio*, N° 426, agosto 20-agosto 27 de 2001; “La IRA de las Farc”, en *Semana*, N° 1.007, agosto 20-27 de 2001; “Alerta por secuestros masivos en el país”, en *El Tiempo*, 26 de septiembre de 2001, pág. 1-4; “Pastrana vuelve hoy al Caguán por suspensión de la marcha serpista”, en *El Tiempo*, 30 de septiembre de 2001, págs. 1, 1-20 y 1-21; “Por aplicación de ‘ley 002’ y secuestro. Ganan \$ 750 mil millones”, en *El Tiempo*, 6 de noviembre de 2001, pág. 1-2.
- 13 “‘Paras’ matan a 31 personas”, en *El Tiempo*, 11 de octubre de 2001, pág. 1-9; “Auc hacen ‘octubre negro’”, en *El Tiempo*, 12 de octubre de 2001, pág. 1-20; “Por qué la arremetida ‘para’”, en *El Tiempo*, 13 de octubre de 2001, págs. 1, 1-2 y 1-3; “Más sangre fría”, en *Semana*, N° 1.015, octubre 15-22 de 2001; “Descontrolados”, en *Semana*, N° 1.016, octubre 22-29 de 2001; “De la otra orilla”, en *Cambio*, N° 434, octubre 15-22 de 2001.
- 14 “Crimen contra la paz”, en *Semana*, N° 1.010, septiembre 10-16 de 2001; “Asesinan a congresista liberal que fue de la UP”, en *El Tiempo*, 3 de octubre de 2001, pág. 1-8; “Asesinado Luis Alfredo Colmenares”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2001, pág. 1-13; “El exterminio de la clase política araucana”, en *El Tiempo*, 10 de octubre de 2001, págs. 1-6 y 1-9; “La tercera guerra”, en *Semana*, N° 1.015, octubre 15-22 de 2001.

un acuerdo entre el Alto Comisionado para la Paz y la cúpula de las Farc, el presidente Pastrana renovó la zona de despeje hasta el 20 de enero de 2002. El Acuerdo de San Francisco de la Sombra señala entre otras cosas que la mesa de negociaciones debe estudiar de inmediato el documento de recomendaciones presentado por la Comisión de Personalidades, que contiene temas como la tregua con cese de fuegos y hostilidades, el secuestro, el paramilitarismo y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Además, la guerrilla se comprometió a cesar las llamadas pescas milagrosas y se ratificó que en la zona de distensión la única autoridad es la de los alcaldes y demás funcionarios, y que los candidatos y pobladores pueden realizar sus actividades políticas y electorales¹⁵. Sin embargo, no se establecieron mecanismos de control, al igual que había ocurrido con los acuerdos anteriores, en particular con el Acuerdo de Los Pozos que permitió la renovación de la zona seis meses antes, luego de una situación crítica que obligó al Presidente a reunirse con el jefe de las Farc, Manuel Marulanda (véase el Capítulo Cinco). La ausencia de esos mecanismos, la repetición inmediata por parte de las Farc de acciones prohibidas por el Acuerdo y las críticas unánimes de la opinión pública, obligaron al gobierno a establecer controles aéreos y terrestres en los límites de la zona desmilitarizada. La guerrilla optó entonces por congelar las conversaciones y pedir que se regresara al *statu quo*, so pena de terminar con el proceso. La situación creada fue acompañada de duras amenazas oficiales de Estados Unidos al terrorismo representado por guerrillas y paramilitares¹⁶.

La polarización surgida entre quienes abogan por la vía militar para solucionar el conflicto armado —que son los más— y los que propenden por el camino político, ha aumentado a medida que se ha agravado la crisis. A ello ha contribuido la expedición de normas que tienen que ver con el conflicto, como la polémica Ley 684 de agosto

- 15 “La paradoja de prorrogar por décima vez. La mala hora del despeje”, en *El Tiempo*, 9 de septiembre de 2001, págs. 1-4 y 1-5; “El país se endurece”, en *Semana*, N° 1.010, septiembre 10-16 de 2001; “Vía libre a prórroga del despeje”, “Farc se comprometen a cesar ‘pescas milagrosas’”, “Los puntos del acuerdo que salva el proceso”, en *El Tiempo*, 6 de octubre de 2001, págs. 1, 1-2 y 1-3; “Prórroga anunciada”, en *Semana*, N° 1.014, 8 a 15 de octubre de 2001; “¿Quién manda aquí?”, en *Cambio*, N° 433, octubre 8-15 de 2001.
- 16 “Farc volvieron a ‘pescar’”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 2001, pág. 1-17; “Por asesinato de taxista del despeje y fusilamiento de dos policías. Tensión rodea cita en Caguán”, en *El Tiempo*, 11 de octubre de 2001, pág. 1-12; “¿Cómo controlar al Caguán?”, en *El Tiempo*, 14 de octubre de 2001, pág. 1-4; “Farc, Eln y Auc, en la mira de E.U.”, en *El Tiempo*, 16 de octubre de 2001, págs. 1 y 1-6; “El proceso de paz, en su más grave crisis”, en *El Tiempo*, 18 de octubre de 2001, págs. 1 y 1-2; “Exigencias de las Farc para seguir en el proceso”, en *El Tiempo*, 21 de octubre de 2001, págs. 1 y 1-23; “Extradición. E.U. pedirá a guerrilleros y ‘paras’”, en *El Tiempo*, 25 de octubre de 2001, pág. 1-11; “¿Días contados?”, en *Semana*, N° 1.016, octubre 22-29 de 2001; “Las Farc desafían al Gobierno”, en *El Tiempo*, 8 de noviembre de 2001, págs. 1 y 1-10; “De un hilo”, en *Semana*, N° 1.019, noviembre 12-19 de 2001; “Se cierra el círculo”, en *Cambio*, N° 438, 12-19 de noviembre de 2001.

de 2001 sobre defensa y seguridad (véase el Capítulo Cinco) y el proyecto de estatuto antiterrorista del gobierno en desarrollo de la ley anterior, y la discusión de documentos de las ONG dedicadas a los asuntos de la paz y los derechos humanos¹⁷. También se han conocido análisis y propuestas de acción de parte de organismos internacionales. Entre éstos se destaca el informe elaborado por la prestigiosa organización privada Rand de Estados Unidos, que en términos generales hace énfasis en la acción armada desde el ángulo estratégico-militar.

El informe de la Rand plantea que la inestabilidad en Colombia se deriva de dos tendencias distintas: el desarrollo de una economía del narcotráfico subterránea y criminal, y el crecimiento de desafíos armados a la autoridad del Estado. Desde el punto de vista de la seguridad del país –afirma el informe–, estas amenazas son ante todo políticas y militares¹⁸. Quizás, el objetivo principal de este informe es determinar las implicaciones del problema colombiano para los intereses de Estados Unidos, sobre la base de analizar diversos factores: fuentes de inestabilidad, comercio ilegal de drogas, grupos armados, estrategia gubernamental, negociaciones de paz y posibilidad de expansión regional del conflicto. Rabasa y Chalk, los autores, plantean que la tarea para la política de ese país es concebir una estrategia comprensiva e integrada que reconcilie y priorice los objetivos estratégicos antinarcóticos y políticos, y refuerce las capacidades del gobierno colombiano en áreas críticas¹⁹. Esta idea la desarrollan mediante consideraciones a nivel estratégico, implicaciones a nivel operacional e ideas sobre cooperación regional.

En las consideraciones a nivel estratégico, Rabasa y Chalk señalan que la política de Estados Unidos reconoce los nexos entre guerrillas y tráfico de drogas, pero ha fallado en identificar el control político que las guerrillas ejercen sobre gran parte de la población y el territorio colombiano, como centro de gravedad del complejo guerrilla–tráfico de drogas. Por esto, los esfuerzos de Estados Unidos se focalizan en fortalecer las capacidades antinarcóticos del país, mientras insisten que la asistencia militar no está dirigida contra las guerrillas. Esto es irreal, dada la falta de control físico de los lugares donde se desarrolla el narcotráfico y la magnitud de la amenaza política y militar que enfrenta el gobierno por parte de guerrillas y paramilitares. Plantean entonces que el narcotráfico y los grupos armados ilegales deben enfrentarse de manera simultánea, pero que para ello se requiere una estrategia nacional com-

17 La Ley 684 permite a los militares responsabilizarse de diseñar la política sobre el tema central de la crisis, la seguridad nacional. Así mismo, la conducción del proceso de paz por parte del Presidente queda como rueda suelta del engranaje de las políticas de seguridad. “Al Congreso, plan contra terrorismo”, en *El Tiempo*, 22 de octubre de 2001, págs. 1 y 1-2; “Buscan consenso sobre estatuto antiterrorista”, en *El Tiempo*, 24 de octubre de 2001, pág. 1-2.

18 Angel Rabasa & Peter Chalk, *Colombian Labyrinth. The strategy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, Santa Monica, RAND, 2001, págs. xiii y xiv.

19 *Ibíd.*, pág. 93.

prensiva del gobierno colombiano para reestablecer la autoridad del Estado en las áreas controladas por los actores no estatales. Aunque en el Plan Colombia hay elementos de una estrategia nacional, no es claro su vínculo con la estrategia militar. Recomiendan que Estados Unidos reexamine la efectividad de algunas de sus estrategias antinarcóticos y sus efectos en la estabilidad política. También, que evalúe la utilidad de distinguir entre asistencia antinarcóticos y antiinsurgencia, y que piense en dar asistencia para mejorar las capacidades militares convencionales²⁰.

Agregan que Estados Unidos debe aceptar su responsabilidad en el problema del narcotráfico por el papel que juegan los consumidores de drogas estadounidenses. También debe buscar balancear e integrar sus iniciativas unilaterales con las políticas multilaterales de organismos internacionales, ONG's y otros Estados del hemisferio²¹. Trabajar con los países suramericanos es fundamental para contener el riesgo de una desestabilización regional. Además, el control de las fronteras de Panamá y Ecuador con Colombia es necesario, para lo que se requiere el fortalecimiento de las capacidades –prácticamente inexistentes– de los servicios de seguridad panameños. El control de fronteras permitiría limitar la importación de precursores químicos para el procesamiento de drogas y el contrabando de armas, y fortalecer las capacidades de interdicción²².

En cuanto a las implicaciones a nivel operacional, Rabasa y Chalk indican que el gobierno colombiano necesita desarrollar una fuerza militar capaz, como parte de los instrumentos clave para implementar su estrategia. Esto requiere una cabal reforma militar, que sustituya soldados conscriptos por voluntarios y remedie la debilidad en movilidad, inteligencia y comunicaciones. La lista técnica señalada por los autores para desarrollar mejores capacidades militares es sofisticada, e incluye cuestiones de orden táctico, como la reacción rápida, con mejoras en el transporte y helicópteros de ataque, medios de reconocimiento de largo alcance y complejos dispositivos de inteligencia²³. Para ello se necesitan recursos sustanciales. El presupuesto militar del país es adecuado para tiempos de paz, pero es muy poco para los requerimientos de la actual emergencia, y anotan que Estados Unidos es la única fuente realista de asistencia militar en la escala que se necesita. Los autores incluyen en el informe un apéndice sobre las reformas adelantadas por las Fuerzas Armadas colombianas, tras sus derrotas en 1997 y 1998, que van en la dirección indicada por ellos.

Como conclusión general, Rabasa y Chalk plantean que para que Estados Unidos atienda en forma efectiva las múltiples crisis de Colombia se requiere un cambio conceptual. Durante la última década Colombia ha sido vista en Estados Unidos a

20 *Ibíd.*, págs. 93-95.

21 *Ibíd.*, págs. 93-95.

22 *Ibíd.*, págs. 97-99.

23 *Ibíd.*, págs. 95-97.

través del prisma del problema de las drogas, pero el desarrollo de la economía del narcotráfico está ligado estrechamente a otros factores de desintegración política y social. Fortalecer el Estado y sus instituciones, incluidas las fuerzas armadas y de seguridad —que llevan el peso de la lucha para restablecer la autoridad del Estado—, debe ser el punto crítico de la política estadounidense hacia Colombia. El informe recuerda además que Estados Unidos tiene amplios intereses estratégicos en la región que se encuentran en peligro por la inestabilidad de Colombia²⁴.

El informe de la Rand es quizás la mejor elaboración de quienes ven en el fortalecimiento de la capacidad militar una condición necesaria para que el país salga de su crisis. Aunque enfatiza los aspectos militares, tanto tácticos como estratégicos, sin duda hay una amplia visión política de conjunto, tanto nacional como internacional. Es más, los autores consideran que tal visión es indispensable para que los cambios militares puedan tener éxito. Rabasa y Chalk manejan en sus análisis el supuesto de que no puede haber una solución política a la crisis colombiana si no hay un fortalecimiento significativo de la capacidad represiva del Estado. En su breve capítulo sobre las negociaciones de paz, los autores concluyen que ambos lados mantienen un equilibrio y probablemente tratarán de usar las negociaciones con propósitos tácticos, como un elemento en sus prolongadas estrategias de guerra política y de información, aunque las Farc han mostrado más pericia en ello que el gobierno²⁵. En tal sentido, no ven viable una solución política, al menos en un futuro previsible. En otras palabras, la solución de la inestabilidad nacional pasa por el sometimiento de las fuerzas armadas ilegales, o al menos su debilitamiento militar y político sostenido. Pero para que ello sea posible, la asistencia de Estados Unidos es fundamental dados los altos costos que implica lo que se ha llamado en el país la reingeniería militar.

Otros estudios elaborados en el exterior también han sido más críticos que favorables a los procesos políticos desarrollados en el país para poner fin al conflicto. Ejemplo de ello son las publicaciones que salieron de la conferencia “Implementing Plan Colombia: Strategic and Operational Dimensions for the U.S. Military”, organizada por el Instituto de Estudios Estratégicos de Estados Unidos, SSI, el Colegio de Guerra de este país y el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami en esta ciudad. Desde el ángulo jurídico, L. E. Nagle señala que el Plan Colombia no ataca la raíz de los problemas, pues el narcotráfico es sólo uno de sus efectos; las causas reales son un gobierno débil, la inequidad, la ausencia de participación ciudadana, la corrupción institucional, moral y cultural, y un sistema legal ineficaz. Afirma que mientras una de las prioridades del Plan es fortalecer las instituciones judiciales de la nación, solamente una pequeña parte de su presupuesto ha sido asignada a este propósito. Concluye que aunque hay muchos funcionarios honestos, a menudo no tienen

24 *Ibid.*, pág. 99.

25 *Ibid.*, pág. 78.

el poder suficiente para que ocurran verdaderos cambios porque están marginados por las mayorías corruptas y obstaculizados por los caprichos del sistema²⁶.

Otro trabajo, escrito por el coronel Manwaring, miembro del SSI, afirma que los intentos para resolver el conflicto en Colombia no pueden limitarse a un esfuerzo militar y policial. Deben ser esencialmente esfuerzos estratégicos de orden político, económico, moral y de seguridad. El autor afirma que es necesario redefinir los conceptos de enemigo, poder y victoria. El enemigo es la violencia y sus causas; el poder son las múltiples combinaciones políticas, psicológicas, morales y de actividades que pueden ser aplicadas sobre las causas y los ejecutores de violencia; y la victoria –o el éxito– dejó de ser el reconocimiento de la destrucción de las capacidades militares del enemigo, para definirse como el logro de estabilidad y paz sustentable. El autor concluye que las lecciones aprendidas de cada uno de los conflictos de los últimos 40 años muestran que la situación en Colombia requiere de gran diplomacia, cooperación y sinergia internacionales entre Estados Unidos y Colombia, entre civiles y militares y entre militares y militares²⁷.

Finalmente, J. Gentleman señala que mediante la Iniciativa Regional Andina el nuevo gobierno de Estados Unidos aparentemente ha cambiado el énfasis en la asistencia a Colombia, como resultado de las críticas al Plan Colombia. Se ha dicho que la política estadounidense ha estado centrada en la seguridad y en Colombia, por lo cual los recursos se redireccionan hacia la democracia, el desarrollo y el problema de las drogas a nivel regional. Pero este aparente cambio, dice la autora, no se basó en un análisis estratégico del conflicto, sino que fue una respuesta a las preferencias políticas de las partes interesadas que han estado alejadas de Colombia por mucho tiempo. O sea que los cambios en el énfasis parecen ser, ahora más que nunca, un resultado de las restricciones políticas en vez de un producto de análisis estratégicos. Esta situación pone en entredicho las posibilidades de éxito de esa política²⁸.

Los elementos de juicio mencionados, sumados al análisis presentado en esta publicación, en particular el desarrollado en el Capítulo Cinco y en la parte final del Seis, llevan a pensar que el manejo político que se le ha dado a la crisis nacional, al menos en los aspectos de seguridad, ha tenido serios desaciertos que han llevado a agravar en grado sumo la situación. El problema central de las decisiones tomadas por los últimos gobiernos, especialmente el del presidente Pastrana, es que las even-

26 Luz Estella Nagle, *The Search for Accountability and Transparency in Plan Colombia: Reforming Judicial Institutions-Again*, Carlisle, SSI/US Army War College/North-South Center, May 2001, págs. 5, 6 y 35.

27 Max B. Manwaring, *US Security Policy in the Western Hemisphere: Why Colombia, Why Now, and What is to Be Done?*, Carlisle, SSI/US Army War College/North-South Center, June 2001, págs. 14, 18 y 32.

28 Judith A. Gentleman, *The Regional Security Crisis in The Andes: Patterns of State Response*, Carlisle, SSI/US Army War College/North-South Center, July 2001, págs. 36 y 39.

tuales soluciones a la crisis tienen que contar de manera prioritaria con el factor militar²⁹. Una solución política, como las evidencias muestran que debe ser el camino a seguir, no puede dejar de lado el manejo militar inmediato del conflicto. Para que sea viable, esa solución debe ser una política de Estado amplia, que se oriente a subsanar los factores que en gran medida han generado la crisis, sobre todo los problemas estructurales de vieja data, como la llamada marginalidad social, la inequidad, los privilegios premodernos de una minoría, la impunidad, la corrupción y la concentración del ingreso y la riqueza. También debe incorporar al conjunto de la sociedad civil en un proceso de largo aliento. De igual manera, debe integrar, mediante tareas concretas, a países, organizaciones internacionales y organismos multilaterales que tengan la voluntad y los recursos para apoyar, cooperar, acompañar, verificar y garantizar, incluso con coacción, que el proceso no pierda su dinámica.

Pero aun considerando que una política de este tipo es fundamental, el problema que hay que asumir en primer término –como parte de esa política– es el del conflicto armado, o sea, el de la guerra. Una manera histórica de recuperar la política cuando ésta se ha vuelto inasible ha sido mediante la guerra³⁰. Las conversaciones que se han adelantado con las Farc no han logrado cambiar los objetivos de esta guerrilla de alcanzar el poder por la fuerza. En forma abierta las Farc han reconocido que lo que quieren es el poder³¹. No es posible entonces continuar con una extensa agenda de temas sobre reformas que, como también lo han dado a entender las Farc, deben ser el camino de la acción una vez hayan alcanzado el poder. Es poco menos que imposible retroceder para corregir los tremendos errores cometidos con el manejo de la zona desmilitarizada y la negociación. La única posibilidad en tal sentido sería no renovar esa zona y asumir las consecuencias, pues es utópico pensar que las Farc desechen lo ya alcanzado o negocien por fuera del *statu quo* que han logrado. Pero ¿cuál sería el precio de esa decisión? ¿Por qué no se acepta más bien que lo que es factible negociar, por ahora, es el poder? ¿Por qué no se desenmascaran las pretensiones de esa guerrilla y se asume una agenda viable?

- 29 Aunque en gran medida es también consecuencia del mal manejo político de los gobiernos, el auge del narcotráfico contribuye a explicar la prioridad de la guerra en las soluciones al conflicto armado. Este fenómeno le permitió a la subversión y a los paramilitares alcanzar autonomía financiera y privilegiar las acciones de fuerza sobre las de tipo político. Por ello, la urgencia de afrontar la guerra debe complementarse con un tratamiento especial a las finanzas de esos grupos armados. La creación de unidades especiales de investigación para tal fin, integradas por la Fiscalía y la Policía, podría debilitar esa fuente de financiación y por tanto sus recursos bélicos.
- 30 “Para que nuestro oponente se someta a nuestra voluntad debemos colocarlo en una posición más desventajosa que la que implica el sacrificio que le exigimos. Las desventajas de tal posición no habrán de ser naturalmente transitorias, o al menos no habrán de parecerlo, ya que de lo contrario nuestro oponente habría de esperar un momento más favorable y se negaría a rendirse.” Karl von Clausewitz, *De la guerra*. Bogotá, Grupo Editor Quinto Centenario Colombia, 1994, pág. 34.
- 31 Véase, por ejemplo, “‘Queremos gobernar’, dice un negociador de las Farc”, en *El Tiempo*, 5 de octubre de 2001, págs. 1-2 y 1-4.

Si este planteamiento es adecuado, el único factor que puede variar el “equilibrio inestable” a que se ha llegado es la guerra. Y este factor es tan complejo como la negociación, o quizás más, debido a las costosas consecuencias que traería cualquier error en el corto plazo, por ejemplo frente al proceso electoral que se avecina. Por lo pronto se sabe que está en camino la reforma militar, que ha traído esperanzas de una eventual victoria del Estado, puesto que se han adelantado acciones exitosas contra las guerrillas. Por primera vez, las Fuerzas Militares están a la cabeza del prestigio en la opinión pública, en contraste con el último lugar que ocupa la subversión, seguida por los paramilitares³². Sin embargo, para citar un ejemplo destacado, la Operación 7 de Agosto de las Fuerzas Militares logró contener en 2001 una gran ofensiva de las Farc en la Amazonía, con un despliegue enorme de fuerzas y con grandes costos presupuestales³³. Esto no se puede repetir con relativa frecuencia en las actuales circunstancias militares y económicas del país³⁴. La continuación de la reforma militar, para que sea significativa en términos estratégicos y no solamente operativos, requiere de aportes sostenidos de parte de Estados Unidos. Pero la actual “guerra” contra el terrorismo y sus inestables alianzas, generan dudas sobre el lugar que ocupará Colombia en la nueva agenda de Estados Unidos. ¿Va a cambiar este suceso la estrategia de la Iniciativa Regional Andina propuesta por ese país? ¿Pasará la estabilidad de las instituciones nacionales a ser la prioridad del apoyo estadounidense a Colombia? Y, sobre todo, ¿será capaz el Estado –no sólo el gobierno– de diseñar una estrategia nacional de largo aliento que articule en forma firme lo político y lo militar, la política de paz y la política de guerra? No hay duda pues de que son más los interrogantes que las afirmaciones que pueden hacerse.

Pero la guerra no es solamente entre el Estado y las Farc. Aunque disminuido militar y políticamente, el Eln tiene que entrar en una política global de paz, pues uno de los errores políticos más visibles del gobierno de Pastrana fue desaprovechar el momento oportuno para integrar a esa guerrilla en un proceso de negociación. Ahora

- 32 “Últimas operaciones exitosas”, en *El Tiempo*, 19 de agosto de 2001, pág. 1-17; “Militares puntúan encuestas sobre imagen positiva. La reingeniería del Ejército”, en *El Tiempo*, 26 de agosto de 2001, págs. 1-2 y 1-3; “Hoy rinden homenaje a soldados y policías. Piden más plata para FF.AA.”, en *El Tiempo*, 28 de agosto de 2001, pág. 1-10; “Estamos ganando”, en *Semana*, N° 1.008, agosto 27-septiembre 2 de 2001; “Así murió Urías”, en *Cambio*, agosto 27-septiembre 3 de 2001; “Jornada negra de las Farc”, en *El Tiempo*, 31 de agosto de 2001, pág. 1-13.
- 33 “Así se inició el cerco militar a las Farc”, en *El Tiempo*, 19 de agosto de 2001, págs. 1-16 y 1-17; “Retirada hacia el Caguán” y “Los nueve días de la operación ‘7 de agosto’”, en *El Tiempo*, 22 de agosto de 2001, pág. 1-2.
- 34 Véase, por ejemplo, “La Contraloría, en informe inédito, señala los ‘talones de Aquiles’ de la iniciativa. Las cuentas del Plan Colombia”, en *El Tiempo*, 2 de septiembre de 2001, pág. 1-16. La escalada presupuestal en materia de defensa y seguridad constituye una espiral difícil de controlar, que tiene graves consecuencias económicas. Véase, por ejemplo, “Adición / Lucha contra la subversión. \$ 600.000 millones a Fuerzas Militares”, en *El Tiempo*, 15 de noviembre de 2001, pág. 1-15.

actúa como fiera herida frente al gobierno y la población civil (véase el Capítulo Cinco)³⁵. ¿Cómo puede el gobierno administrar la movilización política de las comunidades de la eventual Zona de Convivencia en el sur de Bolívar, que ha contado con el apoyo de los paramilitares? ¿Tendrán el gobierno y el Eln la capacidad política para cambiar este acuerdo previo? Aquí también son muchos los interrogantes que pueden formularse.

Las llamadas autodefensas se han convertido en el “actor armado” más dinámico y agresivo de la guerra. Es cada vez más difícil que el Estado les reconozca su innegable trasfondo político, dadas sus graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Es poco menos que imposible que el Estado “perdone” y menos que “olvide” las atrocidades que cometen los paramilitares, pues decisiones de este tipo pueden poner en su contra a la comunidad internacional. Los paramilitares están encerrados en una gran contradicción: cometen estos hechos para mostrar su poder y lograr reconocimiento y tratamiento políticos, pero con ello cierran otras puertas para lograr ese mismo objetivo. Sin embargo, el hecho es que los paramilitares son un poder real y que no hay la voluntad ni la capacidad suficientes de la Fuerza Pública para confrontarlos³⁶. Su poder político, facilitado por los desafueros de las guerrillas y derivado de los privilegios de sectores sociales minoritarios, hace más difícil combatirlos. ¿Se convertirán los paramilitares en objetivo de la lucha antiterrorista de Estados Unidos? ¿Adquirirán las Fuerzas Militares la capacidad suficiente para combatirlos, bajo las exigencias y el apoyo de Estados Unidos? ¿Podrá el Estado nacional neutralizar el apoyo político, económico y social que reciben esas fuerzas?

Por último, subsisten dos problemas fundamentales que merecen la atención frente a la prioridad que parece tener la guerra en el transcurso de una solución política a la crisis nacional. En primer lugar, la dinámica del conflicto puede llevar a que la Fuerza Pública se extralimite sobremanera en su capacidad represiva, alentada por eventuales éxitos militares respaldados por el apoyo de Estados Unidos. A la profundidad de la animadversión con las guerrillas, derivada de un largo enfrentamiento sobreideologizado por la Guerra Fría, puede agregarse el estímulo de la actual “guerra” mundial contra el terrorismo. El crecimiento del paramilitarismo y las dificultades para combatirlo, la alineación forzada de la población con las partes enfrentadas mediante el control territorial y la intimidación, y las crecientes acciones depredatorias

35 A fines de noviembre de 2001, el gobierno y el Eln anunciaron la reiniciación del proceso de diálogo, mediante el Acuerdo por Colombia celebrado en Cuba, al tiempo que un vocero oficial mencionaba que las diferencias con las Farc comenzaban a superarse. “Comienza el desbloqueo con Farc”, en *El Tiempo*, 24 de noviembre de 2001, pág. 1-16.

36 Sobre los nexos de algunos militares con las autodefensas, véase el informe de Human Rights Watch. “Piden revisar visas de militares” y “Otras denuncias de HRW”, en *El Tiempo*, 5 de octubre de 2001, págs. 1 y 1-5.

de las fuerzas en conflicto son factores que pueden afectar aún más a la población civil y entorpecer una salida política a la crisis.

En segundo lugar, ante la evidencia de pérdida de referentes revolucionarios y democráticos de la subversión, quedan pocas garantías en el país para que se adelanten los cambios necesarios para lograr avances significativos. Aun con su debilitamiento por la acción militar, la subversión puede convertirse, mediante eventuales acuerdos que se logren, en una fuente más de privilegios en una sociedad caracterizada por su inequidad. Además, subsiste el interrogante de lo que pueda ocurrir con los grupos paramilitares, defensores a ultranza del *statu quo*. En estas condiciones, la profundización de la guerra podría quedarse sin el indispensable proyecto democrático que debe acompañarla para que cumpla con su objetivo de recuperar la política para beneficio del conjunto de la sociedad.

Los capítulos de esta publicación permiten adentrarse en los procesos que llevaron a la situación que vive la sociedad colombiana, con el fin de comprenderla y tener la capacidad de evaluarla y aportar a su solución. Los textos que se presentan no muestran una aproximación detallada, y menos exhaustiva, sino que se centran en el factor que ha llegado a ser el meollo coyuntural de la crisis: la seguridad nacional. Como lo muestra este libro, la evolución de la seguridad nacional en el país ha permitido incorporar en forma progresiva el narcotráfico, el terrorismo, la administración de justicia, las cuentas fiscales y la injerencia externa. Las descripciones que se presentan de los acontecimientos, debidamente sustentadas en fuentes diversas y confiables, van acompañadas de análisis discretos que, naturalmente, reflejan la posición del autor en el sentido en que se selecciona y organiza la información, y en las conclusiones parciales que se deducen.

El Capítulo Uno analiza la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina a través de las distintas etapas de su desarrollo: el llamado viejo militarismo, las influencias posteriores de Estados Unidos y la Revolución Cubana, y su declinación. El proceso de formulación de la Doctrina en América del Sur se entiende como la expresión más clara de la Guerra Fría en la ideología militar de América Latina. En este sentido, las explicaciones de las intervenciones militares que surgieron en el continente a partir de 1964 deben tener en cuenta el papel que juega esa ideología y sus antecedentes. Ésta también ayuda a comprender las prerrogativas castrenses en aquellos países donde no hubo gobiernos militares. En sus últimos apartes, el capítulo describe la manera como se materializó el modelo doctrinario en Colombia, su declinación y los rezagos que quedan de esa Doctrina, además de los retos que se derivan de su influencia en el país. Los demás capítulos, con excepción del último, se centran en Colombia.

El Capítulo Dos comienza en 1958 con el Frente Nacional y concluye en 1990 con la finalización de la Guerra Fría. Estos treinta y dos años se caracterizan por la ausencia de una política militar que amerite el calificativo de estratégica o de Estado.

El principal intento de diseño de una política de esta clase, el Plan Lazo, fue hecho en forma exclusiva por los militares. Esta limitación llevó finalmente a que se extinguiera, no sin antes haber logrado acabar con los restos de la guerra desatada entre los partidos Liberal y Conservador. De ahí en adelante hubo una ausencia total de una política militar de Estado. Desde 1982 y, con mayor énfasis desde 1986, el Plan Nacional de Rehabilitación fue una estrategia para enfrentar la violencia, pero su formulación se hizo desde el ángulo civil, desconectada de los asuntos militares, así como el Plan Lazo se había diseñado desde la órbita militar, sin ser parte de una política integral. A partir de 1982 comienzan los llamados procesos de paz, que sustituyen parcialmente las prácticas militares frente a los conflictos armados. En este período aparece el narcotráfico como actor político destacado.

El Capítulo Tres se circunscribe al gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994), que se caracteriza por la incorporación de nuevos temas a la agenda de seguridad nacional, como el narcotráfico y los problemas de la justicia. Durante la primera mitad de esta administración hubo un intento importante de implementar una estrategia estatal contra la violencia, que finalmente fracasó debido a diversos factores, como las deficiencias de las instituciones del Estado, el fracaso de un nuevo proceso de paz y los problemas derivados del narcotráfico. Este hecho hizo que renaciera el tratamiento improvisado en el manejo de los asuntos de orden público. El fin de la Guerra Fría y la política prohibicionista de Estados Unidos frente a las drogas, y el aumento de las actividades del narcotráfico en el país, llevaron a que se debilitara en forma progresiva la capacidad política del Estado para enfrentar tanto a los mismos narcotraficantes como a las guerrillas.

El Capítulo Cuatro se refiere a lo acontecido con la seguridad nacional durante el mandato del presidente Ernesto Samper (1994-1998). Desde un comienzo, este gobierno se caracterizó por su debilidad, debido a que se hizo evidente la financiación de su campaña electoral por parte del narcotráfico. El gobierno se debilitó aún más al refugiarse en las prácticas clientelistas como escudo contra la presión oficial de Estados Unidos para que el Presidente renunciara y para que se enfrentara al narcotráfico. Esta situación colocó a los militares en una posición de eventuales árbitros, puesto que los opositores al gobierno buscaron su intervención. Pero al final los militares fueron los más perjudicados, ya que a la sombra de la crisis se fortalecieron la subversión y el paramilitarismo, y salió a flote su ineficacia para combatirlos. El narcotráfico permeó todo el período y convirtió al gobierno en rehén de la política estadounidense frente a las drogas. De esta manera, la seguridad nacional no recibió la atención debida y el deterioro del orden público fue el epílogo del período.

El Capítulo Cinco presenta los procesos relacionados con la seguridad ocurridos durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), hasta agosto de 2001, fecha de corte de la investigación. El principal de ellos se refiere a las negociaciones adelantadas con las Farc con miras a buscar la paz. Este proceso subordinó a

los demás y se hizo sin haber diseñado una política de seguridad que englobara los diferentes problemas que tuvo que enfrentar el gobierno. Tal hecho llevó al fortalecimiento de esa guerrilla, mientras que la del Eln, acosada por los paramilitares, no pudo concretar un proceso de paz, en buena medida debido a la incapacidad política gubernamental. Las acciones militares de las guerrillas fueron contrarrestadas por la Fuerza Pública, la cual se fortaleció mediante una reestructuración militar apoyada por Estados Unidos y concretada en el Plan Colombia. Sin embargo, el apoyo a este plan es más que todo militar, y se orienta a respaldar la política de erradicación de cultivos impuesta por ese país. Con el apoyo estadounidense, la seguridad nacional quedó supeditada a los intereses de la política norteamericana, estimulando las acciones terroristas y de sabotaje de las guerrillas, que se sintieron amenazadas. La reacción paramilitar colocó a la población civil como blanco de ambas fuerzas, aumentando sus desplazamientos forzados. La recesión económica completó el panorama de crisis, con lo cual la seguridad nacional alcanzó su mayor grado de incertidumbre.

El Capítulo Seis desarrolla una discusión sobre la concepción de seguridad nacional heredada de la Guerra Fría, en particular sobre las dificultades para sustituirla o al menos adecuarla a la globalización y a los cambios ocurridos en las relaciones internacionales. Su énfasis en lo militar llevó a que los nuevos y numerosos problemas que emergieron en el mundo, diferentes a las tradicionales amenazas interestatales propias de la Guerra Fría, se militarizaran y cayeran en la órbita de la seguridad nacional. La inestabilidad de los países del antiguo Tercer Mundo se ha visto agravada por el renacer de viejos conflictos, como los de índole étnica, regional y religiosa. Este hecho, sumado al debilitamiento de los Estados nacionales, estimuló la injerencia externa en sus conflictos, induciendo la redefinición de la concepción de soberanía plena. Entre las nuevas amenazas, como el terrorismo, el crimen organizado y la destrucción del medio ambiente, el narcotráfico se convirtió ante los ojos de Estados Unidos en la principal amenaza a su seguridad nacional. La región andina en general y Colombia en particular se convirtieron así en el objeto de la política prohibicionista estadounidense frente a las drogas. En la última parte del capítulo se presenta una discusión sobre la crisis política colombiana y la imposibilidad de redefinir su seguridad en los términos impuestos por el modelo tradicional de seguridad nacional.

Es de esperar que este libro contribuya a la comprensión de la realidad colombiana y su crisis política. Pero sobre todo, que esa comprensión le sirva a quienes están encargados de las decisiones políticas y a la opinión pública que debe ayudar a orientarlas, para encontrar soluciones a los problemas nacionales.

CAPÍTULO UNO

LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL EN AMÉRICA LATINA¹

La Doctrina de Seguridad Nacional es una macroteoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la “ocupación” de las instituciones estatales por parte de los militares. Por ello sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los años sesenta en América Latina. La Doctrina tomó cuerpo alrededor de una serie de principios que llevaron a considerar como manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales. Tales principios tuvieron diversas influencias y se propagaron y utilizaron de manera diferente en distintos lugares. Por ello la Doctrina no se sistematizó, aunque sí tuvo algunas manifestaciones claras, que sirven de base para definirla y entenderla.

Con el tiempo, la Doctrina se convirtió en una especie de “razón social” o rótulo usado por variados sectores sociales para identificar, generalmente con connotaciones ideológicas y fines políticos, a una amplia gama de acciones llevadas a cabo por los militares de la región. Este rótulo ha servido para hacer denuncias públicas y privadas de acciones claramente criminales y de excesos dudosamente compatibles con las leyes o con las normas castrenses, pero también para descalificar prácticamente cualquier tarea militar. Con frecuencia, la Doctrina se equipara con arbitrariedades o violaciones de los derechos humanos cometidas por organismos militares, sin que medie explicación alguna de por qué tales acciones se ubican dentro de una definición doctrinaria. La gran mayoría de las referencias a la Doctrina parten de un supuesto conocimiento de su significado y rara vez se proporciona una aclaración adicional de lo que se entiende por este término.

En los años ochenta, comenzó en América Latina el llamado proceso de redemocratización, aunque con graves fallas en su eficacia para contrarrestar las crisis económicas y hallar soluciones a los problemas sociales. Los gobiernos estado-unidenses, sobre todo desde la finalización de la Guerra Fría, ya no creen que los regímenes militares sean necesarios, o siquiera tolerables en la región. Inclusive, buscan reducir la importancia de las instituciones armadas. Por su parte, los gobier-

1 Versión revisada y actualizada del Capítulo I de mi libro *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

nos latinoamericanos son conscientes de la necesidad de integración de los países en distintos frentes, lo que limita las tradicionales funciones militares. Además, los retos subversivos han desaparecido casi por completo.

Como consecuencia de estos cambios el panorama militar de la región ha variado de manera drástica. Por primera vez en más de un siglo las dictaduras en el continente son casi inexistentes. No hay apoyo internacional al modelo militar, no hay soporte externo a los movimientos subversivos y las instituciones castrenses se encuentran en una especie de “crisis existencial”². Esta crisis se debe al cambio de las funciones políticas de las fuerzas armadas, particularmente a la tendencia a la desaparición de las tareas ajenas a su papel profesional, al debilitamiento de las que les son propias y a la incertidumbre que todo ello ocasiona. Quienes ahora cuestionan el comportamiento político castrense en la región, lo hacen generalmente desde una perspectiva distinta de la mera denuncia. Esta crítica más constructiva concuerda con la necesidad de redefinición de las funciones militares tradicionales en el Estado moderno creada por la “crisis existencial” mencionada. Pese a que no hay mucha claridad sobre la relación que guardan estas inquietudes con la Doctrina de Seguridad Nacional, buena parte de las modificaciones que han sido planteadas tiene que ver con su legado.

La Doctrina de Seguridad Nacional ha sido el mayor esfuerzo latinoamericano por militarizar el concepto de seguridad. Además, al ubicar el componente militar en el centro de la sociedad, trascendiendo las funciones castrenses, la Doctrina se convirtió en la ideología militar contemporánea de mayor impacto político en la región. Su importancia también radica en que se desarrolló por circunstancias ideológicas y políticas externas a la región y a las instituciones castrenses mismas. No cabe duda entonces de la necesidad de conocer más a fondo esas circunstancias, ya que han sido útiles para guiar el comportamiento militar más allá de las funciones que le son propias.

La gran variedad social de América Latina presenta dificultades para hacer generalizaciones sobre toda la región. Aunque hay características sociales y culturales comunes, las posibilidades de hacer comparaciones en América Latina provienen principalmente del hecho que todas sus sociedades han compartido una misma influencia externa, con mayor fuerza a partir del orden internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial. Este es el caso de la Doctrina de Seguridad Nacional, que es un fenómeno regional, específicamente suramericano, derivado de la influencia externa, pero con considerable variación en sus manifestaciones particulares. A diferencia del viejo militarismo, la Doctrina de Seguridad Nacional –justificadora del nuevo militarismo– no se circunscribió a las sociedades donde se gestó. Afectó a las instituciones castrenses y a las sociedades de la región, aun a aquellas donde no hubo gobiernos militares. Naturalmente, las instituciones y sociedades más afectadas fue-

2 El concepto de crisis existencial lo formuló el almirante (r) Armando Ferreira Vidigal en su artículo *Las fuerzas armadas y los nuevos problemas de la seguridad*, Santiago, Comisión Sudamericana de Paz, julio de 1989.

ron las que crearon y aplicaron a plenitud la Doctrina de Seguridad Nacional, como es el caso de Brasil. Pero también fueron influenciadas instituciones militares que se mantuvieron subordinadas al poder civil y sólo acogieron de manera fragmentada las enseñanzas de esta doctrina, como sucedió en Venezuela y Colombia. Así mismo, hubo diferencias entre las instituciones militares de la mayor parte de los países de América del Sur y las del resto de la región latinoamericana. En general, los países suramericanos son más complejos y su ubicación geográfica tiene menor importancia estratégica. De hecho, en esta zona no ha habido intervención militar directa de los Estados Unidos. Éstas y otras circunstancias condicionaron, en mayor o menor grado, el efecto de la Doctrina de Seguridad Nacional en el proceso político de los distintos países del área.

Este capítulo, que consta de cinco secciones, define de manera histórica la Doctrina de Seguridad Nacional y señala su influencia en Colombia. La primera sección identifica los antecedentes, gestación, desarrollo y declinación de la Doctrina, mientras que la segunda se refiere a sus características básicas y a sus diferentes manifestaciones nacionales. Las otras secciones tratan el caso colombiano: la tercera se refiere al desarrollo de la Doctrina, la cuarta a su declinación y rezagos, y la última discute sus consecuencias sobre las instituciones militares del país.

ETAPAS DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

Para comprender la llamada Doctrina de Seguridad Nacional es conveniente dividirla en cuatro etapas: antecedentes, gestación, desarrollo y declinación. La primera corresponde al militarismo suramericano del siglo XX, y en ella se aprecian factores que más adelante facilitaron el desarrollo de la Doctrina. La segunda etapa se caracteriza por la creciente influencia político-militar de los Estados Unidos en América Latina, y se ubica entre los inicios de la Guerra Fría –luego de la Segunda Guerra Mundial– y la víspera de la Revolución Cubana. La tercera etapa, marcada por el nacimiento de movimientos insurgentes en la región y el desarrollo de un militarismo de nuevo cuño, comienza con dicha revolución y continúa hasta la segunda mitad de los años setenta. La etapa final de declinación de la Doctrina se inicia con el gobierno del presidente Carter y el cambio en la concepción estratégica estadounidense, y se prolonga con el ascenso de los gobiernos civiles en la región hasta la finalización de la Guerra Fría.

1. Viejo militarismo

Las raíces del militarismo suramericano de la primera mitad del siglo XX se remontan al siglo XIX. Entre ellas sobresalen el desarrollo simultáneo de las instituciones militares y los Estados nacionales, y la influencia ibérica y europea. El proceso de formación de los Estados nacionales en Suramérica durante el siglo XIX tuvo como

común denominador la inestabilidad económica y la dificultad de integración social. Por lo general, las instituciones militares fueron más fuertes que las demás instancias estatales, lo que facilitó que se autoproclamaran como dinamizadoras de la economía e integradoras de la sociedad. Los militares creían que tenían el derecho a ocupar un lugar preeminente en la sociedad por sentirse forjadores de la nación al llevar a feliz término las guerras de independencia. Este sentimiento aún está vigente, al igual que la certeza de ser responsables de mantener la identidad nacional a través de la afirmación de sus valores básicos. La idea de que ellos son la salvaguardia de la patria y de que la manera ideal de servirla es por medio de la carrera de las armas también se remonta al siglo XIX. Su concepto de patria, como identidad territorial propia, lo equiparan al concepto de nación. De estas ideas se desprende que el último recurso que tiene la sociedad para salir de sus crisis es recurrir a la orientación de sus instituciones militares. Con el apoyo de esta ideología, el militarismo tradicional corrió parejo con la profesionalización militar, por lo menos hasta los años cincuenta del siglo XX.

La fuerte tradición ibérica en América del Sur durante el siglo XIX planteaba como función militar la intervención en la política interna de los países. Esta tradición fue reforzada por la tendencia militar a influir en los asuntos civiles que resultó de la manera como se formaron los Estados nacionales en la región³. Estas características se complementaron, ya bien avanzado el siglo XX, con la absorción de principios militares de la España franquista, como presupuesto doctrinario de la seguridad nacional. Ejemplo de ello son las enseñanzas de J. A. Primo de Rivera sobre la obligación militar de intervenir en política cuando aspectos “permanentes” y no “accidentales” de la sociedad están en peligro⁴. Naturalmente, la diferenciación entre estas categorías corría por cuenta de las instituciones castrenses. Esta influencia ibérica sobre las fuerzas armadas suramericanas fue reafirmada por las nociones de defensa nacional ligadas a las doctrinas geopolíticas europeas de corte darwiniano del siglo XIX. Tales nociones, que no sufrieron cambios significativos con el nuevo orden internacional creado por la Segunda Guerra Mundial, hacían énfasis en la concepción orgánica del Estado, el carácter estratégico de los recursos naturales y las fronteras, y el conflicto potencial entre países vecinos motivado por la competencia por el control del espacio y los recursos limitados⁵. Todos estos factores fueron básicos

3 Sobre este tema véase Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

4 Jorge Tapia Valdés, “La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas”, en Juan Carlos Rubinstein (compilador), *El Estado periférico latinoamericano*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, págs. 238-239.

5 Jack Child, *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels among Neighbors*, New York, Praeger, 1985, Cap. 1; José Miguel Insulza, “La seguridad de América del Sur. Posible contribución europea”, en Carlos Contreras Q. (coordinador), *Después de la Guerra Fría. Los desafíos a la seguridad de América del Sur*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990, pág. 95.

en la configuración del viejo militarismo y se proyectaron hacia el que emergió en los años sesenta y su justificación doctrinaria.

En la formación de la geopolítica latinoamericana también estuvieron presentes concepciones como la de la “guerra total” del general alemán Erich von Ludendorff. En ella se relievaban los aspectos psicológicos y la visión monolítica de la sociedad, basada en la fuerza “anímica” del pueblo y la eliminación de la oposición⁶. Así mismo, la noción bismarckiana sobre el papel central del ejército en la unidad nacional tuvo influencia destacada en el papel central asumido por los militares en la orientación del desarrollo económico⁷. Todas estas semillas de las dictaduras militares suramericanas germinaron gracias a que cayeron en la tierra fértil de unas organizaciones sociales tradicionales, donde el juego político era ante todo privilegio de las élites. Y a diferencia de Suramérica, donde el viejo militarismo tuvo raíces en los ejércitos de la independencia, en Centroamérica y el Caribe el militarismo surgió de la ocupación militar de los Estados Unidos.

2. Influencia político-militar de Estados Unidos

La Guerra Fría surgió de la bipolaridad política e ideológica en que quedó dividido el mundo al finalizar la Segunda Guerra Mundial y de la competencia de los dos bloques mundiales por el control estratégico de las áreas geográficas. La rápida invasión militar y el sometimiento político de los países de Europa Oriental por parte de la Unión Soviética en la fase final de esa guerra, aceleró la reacción de los Estados Unidos contra el comunismo. En este contexto nació el denominado “Estado de seguridad nacional” en los Estados Unidos⁸, que fue la base para la formulación posterior de la Doctrina de Seguridad Nacional en Suramérica.

El Acta de Seguridad Nacional, promulgada en los Estados Unidos en 1947, fue el principal instrumento para el desarrollo de la concepción del Estado de seguridad

6 Antonio Carlos Pereira, “Aspectos totalizadores de la seguridad nacional”, en José Thiago Cintra (editor), *Seguridad nacional y relaciones internacionales: Brasil*, Serie Estudios CLEE, México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987, págs. 23-24.

7 Augusto Varas, *La política de las armas en América Latina*, Santiago, Flacso, 1988, pág. 48.

8 Esta concepción “... emerge de la guerra, del miedo a la revolución y al cambio, de la inestabilidad económica del capitalismo y de los armamentos nucleares y la tecnología militar. (...) La situación maduró durante un período en el cual la oficina del Presidente llegó a ser muy poderosa como intermediaria e instrumento legítimo de la actividad de seguridad nacional”. Marcus G. Raskin, *The Politics of National Security*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1971, pág. 31. Para un análisis del aporte norteamericano a la gestación de la Guerra Fría véase John Lewis Gaddis, *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría, 1941-1947*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989. Para una evaluación crítica de la política de seguridad estadounidense de la posguerra, véase, del mismo autor, *Estrategias de la contención*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

nacional. Esta ley dio al gobierno federal el poder para movilizar y racionalizar la economía nacional al involucrar a los militares en ella, preparándolos para la eventualidad de una guerra⁹. Por medio de esa ley se crearon el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA), instituciones que establecieron un nuevo patrón para el Estado y la sociedad, en virtud del papel hegemónico que asumían los Estados Unidos en el concierto político mundial¹⁰. Fue la ratificación formal de la Guerra Fría, que identificó a la Unión Soviética como el enemigo principal, a quien se consideraba responsable de las guerras anticoloniales y los procesos de cambio social del momento. Se determinó además que el medio fundamental para su control sería la aplicación del concepto de contención, mediante el cual se aplicaban los medios disponibles para evitar su expansión. Poco después apareció la concepción de guerra limitada –que excluye la confrontación atómica– como el instrumento principal del conflicto. La guerra de Corea, en la primera mitad de los años cincuenta, fue la concreción inicial de este tipo de enfrentamiento.

El desarrollo institucional de la política estadounidense hacia América Latina facilitó la difusión de la concepción norteamericana de seguridad nacional. Comenzó así a gestarse lo que más adelante se conocería como Doctrina de Seguridad Nacional. En 1945, los países del continente firmaron un conjunto de acuerdos conocido como Acta de Chapultepec. La Resolución Octava del Acta contemplaba la defensa colectiva del continente frente a la aún inconclusa guerra mundial. El “Plan Truman” de 1946, que propuso la unificación militar continental, concordaba con esa resolución. Ambas medidas fueron la antesala del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar), firmado en Río de Janeiro en 1947. Este acuerdo fue clave para la unificación americana de la política militar, ya que implicó la integración de las instituciones militares de América Latina a un bloque bélico cuya dirección estratégica estaba a cargo de los Estados Unidos. La creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948 proporcionó el piso jurídico-político para que otros organismos con autonomía relativa, como la Junta Interamericana de Defensa –creada en 1942– y el Colegio Interamericano de Defensa (órganos de apoyo del Tiar), pudieran articularse en forma plena a la orientación estadounidense¹¹.

- 9 Raskin, *The Politics of National...*, págs. 32 y 46. La doctrina recurrió a enseñanzas surgidas desde antes de la Primera Guerra Mundial y que evolucionaron con el tiempo, como ciertas concepciones maniqueas de la sociedad provenientes de la geopolítica alemana. “El Estado de seguridad nacional y la norma legal son mortales enemigos. (...) por su naturaleza y misión, requiere poder arbitrario. (...) Opera para proteger el aparato de Estado de la ciudadanía”. *Ibíd.*, pág. 84. De esta forma, el Estado se concibe de manera autónoma, amenazado incluso por la misma sociedad de la que es en teoría delegatario.
- 10 José Comblin, *The Church and the National Security State*, Maryknoll, Orbis Book, 1979, pág. 64.
- 11 Sobre el aspecto institucional véase Isaac Sandoval Rodríguez, *Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1976, págs. 162-163. Las instituciones panamericanas

En 1950, el Consejo de Seguridad Nacional estadounidense aprobó el Memorandum 68, que formuló la estrategia militar internacional de los Estados Unidos. Dada su vinculación institucional con el país del Norte, América Latina quedaba cobijada por lo aprobado en ese documento. Restaba buscar una mayor homogeneidad en la organización y la tecnología militares. Los programas de Ayuda Militar bilaterales (MAP), ejecutados entre 1952 y 1958, fueron el punto de partida para que los ejércitos latinoamericanos se afincaran en la órbita tecnológica y operativa de los Estados Unidos. En la misma dirección influyó la guerra de Corea, pues sus aplicaciones fueron usadas para desarrollar programas de información y entrenamiento para los latinoamericanos que adelantaron cursos militares en Estados Unidos. Esos programas se impartieron desde 1953, al amparo de la “Ley de defensa mutua” formulada dos años antes¹². El entrenamiento militar de latinoamericanos en los Estados Unidos y más tarde en la Zona del Canal en Panamá, contribuyó notablemente a la transferencia de la concepción norteamericana de seguridad nacional a los ejércitos de la región.

El modelo geopolítico estadounidense de la Guerra Fría se desarrolló sobre la base de la geopolítica clásica de origen alemán e inglés y se conjugó con la llamada teoría realista de las relaciones internacionales. Ese modelo parte de considerar un mundo anárquico, en el cual cada Estado-nación es responsable de su propia supervivencia, al confiar sólo en sí mismo para protegerse de los demás. Plantea además la necesidad de mantener el *statu quo* como la situación más segura, tanto en el plano nacional como en el internacional. En este último plano, propende al sostenimiento del orden jerárquico y las posturas hegemónicas¹³. La tutela hegemónica se justifica al considerar que la democracia sólo es posible en los Estados modernos. Por eso, sobre la base del modelo, se creyó necesario proveer seguridad a los regímenes de los países atrasados frente a la influencia de la Unión Soviética. El apoyo a las dictaduras militares fue la manera más expedita para la aplicación de estos principios.

Los pocos gobiernos legítimos pero inestables de América Latina se dejaron llevar por la tutela estadounidense y abandonaron su función de orientación de la política militar. No se percataron de los alcances de la concepción de seguridad que se

(Continuación Nota 11)

fueron el canal principal para la difusión de la ideología política estadounidense. Por ejemplo, la Conferencia Panamericana de Caracas, en 1954, por primera vez condenó al comunismo de manera explícita a nivel regional.

12 *Ibid.*; Luis Maira, “El Estado de seguridad nacional en América Latina”, en Pablo González Casanova (coordinador), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI Editores-Universidad de las Naciones Unidas, 1990, págs. 114-118.

13 Juan Somavía y José Miguel Insulza, “Introducción”, en Somavía e Insulza (compiladores), *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990, págs. 10-16.

había desarrollado en el hemisferio occidental después de la Segunda Guerra Mundial¹⁴. Al no darle importancia a la problemática militar, se desentendieron de conocerla: nunca analizaron la misión y las funciones específicas de las fuerzas militares, ni impartieron guías al respecto. Las clases políticas toleraron a los militares y les reconocieron su utilidad sólo en los momentos de conflicto. Se preocuparon de las “externalidades” del ejercicio del poder militar solamente cuando éste era explícito. Pero una vez que los militares dejaban los gobiernos se acababa la atención. De esta manera, el campo de la política militar de Estado quedó disponible y fue ocupado por las instituciones castrenses que estaban bajo la influencia del Estado de seguridad de los Estados Unidos.

3. Revolución cubana, política hemisférica y Doctrina de Seguridad Nacional

Terminada la guerra de Corea y derrotado el Ejército colonial francés en Indochina en 1954, se presentó una gran oportunidad para el desarme por medio de las conversaciones de distensión de la Guerra Fría que se prolongaron hasta 1960. Sin embargo, al inicio de la siguiente década, durante el gobierno del presidente Kennedy, se revivió con fuerza el Estado de seguridad nacional. La manifestación principal de esta resurrección fue la política hacia Indochina: Estados Unidos ejerció control sobre Vietnam del Sur y buscó la conquista de la parte Norte. Al mismo tiempo, el triunfo de la revolución cubana en América Latina justificó la abortada invasión a Cuba planeada por el gobierno de Kennedy en 1961. El episodio de los misiles soviéticos en 1962 le proporcionó la dinámica final a un proceso mediante el cual la región latinoamericana ingresó en forma activa –aunque como actor secundario– al concierto de la Guerra Fría.

El triunfo de la revolución cubana impulsó la formulación suramericana de la Doctrina de Seguridad Nacional. Ella sirvió de acicate para que se elaboraran teorías orientadas a explicar y dirigir procesos políticos de cambio que la contrarrestaran. Ejemplo destacado fue la llamada “teoría de la dependencia”, que fue una mezcla de neomarxismo con teorías de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, Cepal¹⁵. Su tesis más conocida plantea que la dependencia externa de la región es un factor negativo que apoya el subdesarrollo. Así mismo, fueron

14 Juan Rial, “Relaciones cívico-militares: diálogo para el fortalecimiento de la democracia”, en *Ibid.*, pág. 253.

15 Véase Cepal, *América Latina. El pensamiento de la Cepal*, Colección Tiempo Latinoamericano, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969. El libro más conocido sobre la teoría de la dependencia es el de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969.

retomadas las doctrinas marxista-leninista y maoísta para legitimar la efervescencia de la rebeldía. A ellas se agregaron la propia doctrina revolucionaria cubana, enunciada principalmente por Ernesto Che Guevara y complementada por el francés Régis Debray¹⁶. Estas formulaciones proporcionaron argumentos para legitimar diversos movimientos armados en varios países de la región.

Así floreció lo que puede denominarse la era revolucionaria de América Latina. Su fermento fue la sobreideologización de las juventudes de clase media y de numerosos grupos sociales a todo lo largo y ancho de una región que se consideraba destinada a orientar un proceso político de trascendencia universal. Pocos países se salvaron de albergar en su seno movimientos guerrilleros que se dieron a la tarea de “liberar a sus naciones del yugo del imperialismo”. Cuba se constituyó en el punto de referencia obligado de las “vanguardias revolucionarias”, no solamente como modelo a seguir, sino también como centro de entrenamiento de cuadros guerrilleros. América Latina se convirtió entonces en el campo para enfrentar una subversión considerada en los medios castrenses como parte de la Guerra Fría. Además del viejo militarismo y la ideología político-militar estadounidense, los militares latinoamericanos acudieron a los principios desarrollados en Francia para confrontar los movimientos de independencia en Indochina y Argelia. Los franceses habían elaborado la “doctrina de la guerra revolucionaria” y tácticas de “contrainsurgencia”, elementos que fueron fundamentales para la elaboración doctrinaria y su aplicación práctica¹⁷. Sobre estas bases los militares construyeron la Doctrina de Seguridad Nacional, que sirvió para legitimar un militarismo de nuevo cuño.

El desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional fue funcional a la política norteamericana hacia América Latina, ya que su planteamiento esquemático concordaba con el simplismo con el que los Estados Unidos abordaban los problemas sociales de la región. Desde los años cincuenta, las políticas norteamericanas hacia América Latina estuvieron determinadas por una concepción mecánica de “inestabilidad” regional. El comunismo era percibido como la causa principal de la inestabilidad política, y ésta a su vez era considerada como la principal amenaza para la seguridad del hemisferio. A partir de los años sesenta se añadió la pobreza como factor adicional de esa inestabilidad. Por eso la administración Kennedy diseñó dos remedios complementarios: la Alianza para el Progreso, contra la pobreza, y los programas amplia-

16 Véase Ernesto Che Guevara, “La guerra de guerrillas”, en E. Che Guevara, *Escritos y discursos*, tomo I, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1977, y Régis Debray, *Revolución en la revolución*. Cali, Editorial Pacífico, septiembre de 1968.

17 “No se hace una guerra revolucionaria con un ejército distribuido en divisiones; no se hace una guerra revolucionaria con una administración de tiempo de paz; no se hace una guerra revolucionaria con el Código de Napoleón”. Coronel Ch. Lacheroy, “La guerra revolucionaria”, en Biblioteca del Ejército, *La defensa nacional*, volumen N° 6, Bogotá, Librería del Ejército, marzo de 1962, pág. 307.

dos de contrainsurgencia (Fuerzas Especiales del Ejército y Oficina de Ayuda para la Seguridad Pública), contra la subversión¹⁸. A pesar de esta ampliación del horizonte, siguió primando la concepción maniquea que consideraba los problemas sociales como parte de la conspiración comunista. De esta forma, se ignoraron las necesidades básicas del desarrollo y las aspiraciones de autonomía de las naciones. Además, se frenaron muchas políticas reformistas y se atentó contra los regímenes considerados de izquierda¹⁹.

A partir de la revolución cubana, los Estados Unidos comenzaron a utilizar la estrategia militar de “contención” en América Latina, cuyo componente central era la disuasión. Para “disuadir” se requería tener una alta capacidad militar y aliados regionales en la cruzada mundial contra el comunismo²⁰. Esta estrategia adquirió pleno cuerpo en 1962, con el problema de los misiles soviéticos en Cuba²¹, ya que la capacidad militar estadounidense –y de paso sus aliados anticomunistas en el continente– lograron disuadir a la Unión Soviética de mantener sus misiles en la Isla. Desde 1947, el Tiar había establecido una división del trabajo de seguridad entre los Estados Unidos y América Latina: aquella nación se preocuparía por el problema global y esta área por los conflictos internos de cada nación. Pero sólo en los años sesenta esta división adquirió sentido, cuando emergieron guerrillas en varios países de la región. Para los militares, la “guerra revolucionaria” se concretó como la estrategia del comunismo y el “enemigo interno” se constituyó en la amenaza principal.

18 Lars Schoultz, *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1987, págs. 11-20.

19 La mayoría de los golpes militares latinoamericanos en el siglo XX estuvieron avalados directa o indirectamente por los gobiernos norteamericanos. La intervención fue abierta en Centroamérica y el Caribe, y velada en Suramérica. Pero con la aparición de la Doctrina de Seguridad Nacional la intervención de los Estados Unidos se hizo más agresiva en esta parte del continente. Las encubiertas pero comprobadas injerencias en los golpes militares de Brasil en 1964 y Chile en 1973 no fueron los únicos casos. Ya en 1969 el informe Rockefeller recomendaba como necesarias las dictaduras temporales, como medida para garantizar la seguridad continental, y aplicaba la teoría de la “construcción nacional”, como ayuda o sustituto para regímenes considerados débiles o no-operativos para contrarrestar el comunismo y consolidar el poder nacional. Todo esto concordaba con teorías en boga de la ciencia política norteamericana (por ejemplo, Lucien W. Pye, *Aspects of Political Development. An Analytical Study*, Boston, MIT, Little Brown and Co., 1966), que planteaban que no se trataba de un ataque a la democracia en sí, sino a la “falta de preparación” de las nuevas naciones para el gobierno democrático. Véase Tapia Valdés, “La doctrina de la seguridad nacional y...”, pág. 241.

20 Sergio Aguayo, Bruce M. Bagley, Jeffrey Stark, “Introducción. México y Estados Unidos: en busca de la seguridad”, en Aguayo y Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, págs. 18-21. Gaddis, *Estrategias de la Contención...*

21 “La crisis de los misiles en Cuba llevó al liderazgo militar norteamericano a engañarse sobre su propia invencibilidad, particularmente contra los despreciables del Tercer Mundo”. Raskin, *The Politics of National...*, pág. 107.

A fines de los años sesenta, se redujo la presión de la política norteamericana hacia América Latina. Ello respondió, en buena medida, a la quiebra del sistema militar interamericano que confirmó la exclusividad de las fuerzas armadas en los asuntos internos de los países. Estados Unidos no logró el apoyo necesario a su reiterada propuesta de formación de una fuerza militar para las Américas, contraria a lo planteado antes en el Tiar²². Durante la siguiente década y a raíz de la derrota norteamericana en Vietnam, la concepción del Estado de seguridad nacional y su táctica de “contrainsurgencia” fueron relegados discretamente a segundo plano.

4. Declinación de la Doctrina de Seguridad Nacional

La distensión mundial de la segunda mitad de la década de los años setenta se expresó en términos militares en una capacidad bélica altamente móvil y crecientemente tecnificada. Ello obligó a un cambio de orientación estratégica en los Estados Unidos. En el nuevo esquema de defensa estadounidense las instituciones armadas latinoamericanas tuvieron poca participación, por no contar con personal capacitado para operar el armamento de última generación y porque los desarrollos tecnológicos bélicos dejaron a la región fuera de competencia. El Tiar perdió importancia militar y las ideas de conformar una fuerza militar interamericana pasaron al olvido. Con su preocupación por la violación de los derechos humanos en Latinoamérica, el gobierno del presidente Carter también contribuyó a quitarle peso a los militares. Pero al final de los años setenta, el tema de la seguridad nacional reapareció en la agenda internacional debido al triunfo de la guerrilla sandinista en Nicaragua, la iniciación de la guerra civil en El Salvador y la reanudación de la Guerra Fría durante el gobierno de Reagan. Sin embargo, América Latina ya había perdido su importancia estratégica en el mundo.

En la década de los años ochenta se hizo obsoleta la guerra como medio de resolución de conflictos entre las potencias, en contraposición con su proliferación tanto interna como internacional en el mundo subdesarrollado²³. Ante el conflicto en Centroamérica y la ruptura militar interamericana, los Estados Unidos crearon una modalidad complementaria al Estado de seguridad nacional para las áreas de conflicto del continente. La denominada “guerra de baja intensidad”²⁴ fue la nueva forma de

22 Varas, *La política de las armas...*, págs. 249-251.

23 Javier A. Elguea, “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto”, en Aguayo, y Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad...*, págs. 76-82.

24 Véase Michael T. Klare y Peter Cornbluh, “The New Interventionism: Low-Intensity Warfare in the 1980s and Beyond”, en M. T. Klare y P. Cornbluh, *Low Intensity Warfare. Counterinsurgency, Proinsurgency, and Antiterrorism in the Eighties*, New York, Pantheon Books, 1988. En 1987, el presidente Reagan estableció el Comité para el Conflicto de Baja Intensidad, dependiente del Consejo de Seguridad Nacional. El término se deriva de la imagen que tiene el Pentágono del “espectro del conflicto”: una división teórica del conflicto armado en niveles “bajo”, “medio” y

intervención militar, creada cuando la Doctrina de Seguridad Nacional iniciaba su decadencia en el Cono Sur. Esta nueva forma de intervención marcó el fin del viejo militarismo en Centroamérica, abolido en Suramérica desde los años sesenta. El nuevo estilo de resolución de conflictos redujo los márgenes de negociación en la región en momentos de deterioro económico²⁵. Por otra parte, los Estados Unidos intentaron recuperar las relaciones militares bilaterales basadas en la definición de intereses de seguridad compartidos. Pero después de la guerra de las Malvinas en 1982 las instituciones castrenses de América Latina buscaron su propia definición estratégica.

La crisis del modelo de desarrollo económico latinoamericano y el fin de la tutela militar de los Estados Unidos durante la década de los ochenta facilitaron el proceso de desmilitarización de los gobiernos. Surgió así el llamado proceso de redemocratización en la región²⁶. Con él salieron a la luz pública los desmanes de los militares, en particular las violaciones de los derechos humanos. Este proceso acabó en gran medida con las prácticas de gobierno derivadas de la Doctrina de Seguridad Nacional y debilitó su ideología. Al finalizar la década, el inicio de solución de la crisis centroamericana completó el panorama regional; al tiempo que la crisis de la Unión Soviética, el derrumbe del comunismo y el fin de la Guerra Fría dejaban sin vigencia política la Doctrina. Sin embargo, aún hay cierta inercia ideológica doctrinaria en las instituciones castrenses latinoamericanas, con distintos énfasis nacionales.

FORMULACIÓN DE LA DOCTRINA EN AMÉRICA DEL SUR

La creación de la Doctrina fue obra de unos pocos países suramericanos, especialmente Argentina y Brasil, y en menor grado y con posterioridad Chile. Perú y Ecuador elaboraron versiones diferentes de las del Cono Sur, con tendencias desarrollistas²⁷. Los países del Cono Sur habían sido líderes de la profesionalización y la moderniza-

(Continuación Nota 25)

“alto”, que depende del grado de fuerza y violencia. La guerra de guerrillas y otros conflictos limitados enfrentados con unidades irregulares se bautizaron como “conflictos de baja intensidad”. *Ibid.*, pág. 6.

- 25 En la numerosa literatura sobre guerra de baja intensidad se identifican seis “categorías de misiones” específicas: defensa interna frente al extranjero; “proinsurgencia” (patrocinio y apoyo a guerrillas anticomunistas en el Tercer Mundo); operaciones de contingencia en tiempo de paz; acción contraterrorista; operaciones antidrogas, y operaciones de guarda de la paz. Michael T. Klare, “The Interventionist Impulse: U.S. Military Doctrine for Low-Intensity Warfare”, en Klare y Cornbluh, *ibid.*, págs. 55-74. El libro de Lilia Bermúdez, *Guerra de baja intensidad*, México, Siglo XXI Editores, 1988, analiza la intervención estadounidense en Centroamérica.
- 26 Para las características de este proceso, véase Lawrence Whitehead, “Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina”, en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.
- 27 Sobre Ecuador, véase Paco Moncayo Gallegos, *Fuerzas Armadas y sociedad*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1995, págs. 103-116.

ción de las instituciones militares en la región. En Brasil la Doctrina sirvió para preparar y justificar el golpe militar de 1964 contra el gobierno populista de João Goulart, primer golpe exitoso promovido por esta ideología. En Argentina ocurrió lo mismo: la Doctrina sirvió para justificar el derrocamiento de dos gobiernos de distinto corte, uno radical en 1966 y otro peronista en 1976, y también para enfrentar a la guerrilla urbana de los Montoneros. En Chile, la doctrina ayudó a legitimar el golpe de 1973 que, según sus gestores, sirvió para evitar la revolución que intentaba adelantar el presidente socialista Salvador Allende. Ya en el poder, los militares chilenos ajustaron a su modo la Doctrina heredada de sus vecinos²⁸. En Uruguay, el golpe de 1973 encontró sus razones en la Doctrina de Seguridad Nacional y en la necesidad de enfrentar a la guerrilla urbana de los Tupamaros. Perú es un caso particular. El Centro de Altos Estudios Militares (Caem) formuló una variante desarrollista de la Doctrina, que legitimó el primer intento de golpe de la seguridad nacional en 1962 y, tras su fracaso, el de 1968²⁹. Este gobierno militar acabó con el férreo poder de la oligarquía en ese país, en contraposición con lo sucedido bajo las demás dictaduras. A su vez, Ecuador desarrolló una variante más parecida a la peruana que a las formulaciones argentina y brasileña³⁰. En el resto de países suramericanos, la influencia de la Doctrina fue más ideológica que operativa. El caso del Paraguay de Stroessner es particular y ajeno a la Doctrina. Se asemeja más al tipo de dictaduras de viejo cuño: al militarismo que caracterizó a Suramérica en la primera mitad del siglo y a los países centroamericanos y caribeños hasta comienzos de los años ochenta. Sin embargo, en la práctica asimiló principios doctrinarios, como cuando participó en los años sesenta en el Plan Cóndor, junto con las dictaduras de Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Bolivia, con el fin de exterminar a los comunistas³¹.

Quizás el primer análisis que mostró las novedades del fenómeno fue el elaborado por el analista argentino José Nun en 1966³². Este trabajo proporcionó un punto de partida explicativo a través de su tipología de las grandes transformaciones de las instituciones militares. La última de ellas, la “revolución estratégica”, mostraba la inmersión militar latinoamericana en la Guerra Fría. Pero fue el sociólogo brasileño

28 Acerca de Chile, véase Genaro Arriagada, *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, Santiago, Editorial Suramericana Chilena, 1998, capítulos 2 y 3.

29 Sobre los golpes de Estado, véase Instituto de Investigaciones Sociales de la Unam, coordinación: Pablo González Casanova, *América Latina: Historia de medio siglo*, tomo 1: América del Sur, México, Siglo XXI Editores, 1977.

30 Véase Moncayo Gallegos, *Fuerzas Armadas y sociedad...*, págs. 162-169.

31 Sobre las características del viejo militarismo, véanse Edwin Lieuwen, *Armas y política en América Latina*, Buenos Aires, Sur, 1960, y *Generales contra presidentes en América Latina*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1965; y John Johnson, *Militares y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1964.

32 José Nun, “América Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar”, en *Desarrollo Económico*, vol. VI, Buenos Aires, julio-diciembre, 1966.

Luis A. Costa Pinto quien identificó por primera vez, en 1969, las características fundamentales de la emergente racionalidad militar que más tarde se llamó *Doctrina de Seguridad Nacional*³³. Para ello se basó en la observación de las dictaduras brasileña y argentina de los años sesenta. Su clasificación comprende tres grupos: el primero se refiere a las relaciones político-militares; el segundo al orden institucional que racionaliza la intervención, y el tercero a la nueva ideología institucional y sus consecuencias.

La característica central del primer grupo (relaciones político-militares) es que los militares intervienen directamente, como corporación, en sectores de la vida nacional ubicados fuera del área reconocida como su actividad profesional específica. Costa Pinto señala que este tipo de incursiones militares en la vida pública responde a la inestabilidad política que crea vacíos institucionales, ideológicos y éticos. La corporación militar cree que es la única fuerza política organizada, por lo que actúa como la agencia integradora de la nación y no como una institución que debe ser integrada por ésta. Costa Pinto explica que la relación entre las fuerzas armadas y las instituciones políticas depende principalmente de la debilidad y desintegración de estas últimas y mucho menos del arbitrio y poderío de aquéllas. Agrega que cuando las fuerzas políticas civiles pierden el control del poder, crean la imagen de la patria amenazada por el caos, lo cual facilita la intervención de los militares. Finalmente, dice que hay un núcleo de civiles militaristas que ofrecen al sector castrense la ideología que requieren para justificar su injerencia en la vida política.

Dentro del segundo grupo (orden institucional), Costa Pinto señala que los gobiernos militares justifican la ocupación permanente del poder civil con razones ideológicas y demagógicas de salvación nacional. Añade que los militares no son llevados al golpe, como antes, sino que dan su propio golpe, por lo que se sienten victoriosos. Menciona además que la tónica de la formación castrense contemporánea es eminentemente técnica, lo que hace actuar a los militares a semejanza de los tecnócratas civiles, presentándose como progresistas e incorruptibles en su papel de gobernantes.

El último grupo (nueva ideología) es más variado. Costa Pinto identifica una “fantasiosa ideología de reaccionarismo totalitario”, caracterizada por la autoatribución por parte de los militares de la representación popular y del carácter de salvadores de la nación, el moralismo, el simplismo en los diagnósticos, el mecanicismo de las soluciones para los problemas de la sociedad, la negación del diálogo político, la visión catastrófica del cambio social y la revalorización del pasado. El militar de nuevo tipo se siente miembro activo de la lucha mundial en defensa de los valores y tradiciones de la “civilización occidental”. A la vez, percibe que debe salvaguardar la patria y la persona humana de amenazas como el comunismo, el materialismo y la

33 Luis A. Costa Pinto, “Militarismo”, en L. A. Costa P., *Nacionalismo y militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1969, págs. 45-102.

corrupción. Los militares consideran además que la Guerra Fría no es un episodio transitorio, sino un hecho fundamental y permanente de la historia, y que la “guerra revolucionaria” o “guerra limitada” es una forma de agresión inventada por la Unión Soviética como medio para establecer el imperio comunista en el mundo. En consecuencia, enfrentar la guerra revolucionaria es la prioridad en función de la cual debe enfocarse todo lo demás. Todos los individuos y grupos que no acepten esa interpretación de las tensiones internacionales son considerados enemigos. Y contra los “enemigos internos” debe desencadenarse la llamada contrainsurgencia, que transforma la Guerra Fría en “guerra caliente” nacional. Administración y represión se vuelven entonces una sola cosa en los nuevos regímenes militares. Es decir, se administra la política sobre la base de la represión.

Tal vez lo más importante para resaltar de este modelo de la Doctrina de Seguridad Nacional es el núcleo del que parte: la intervención de los militares como corporación en campos de la política ajenos a su actividad profesional. El ideal doctrinario es la “ocupación” de las instituciones estatales a través de un golpe de Estado. Solamente así era posible desarrollar a plenitud los principios de lo que en ese momento constituía una nueva racionalidad militar, llamada luego Doctrina de Seguridad Nacional. Para el caso de la influencia doctrinaria en países donde no hubo golpes de Estado puede señalarse que, si bien la “ocupación” militar de las instituciones estatales es el presupuesto básico para el ejercicio doctrinario, era posible realizar “ocupaciones” parciales del Estado, en el contexto de los gobiernos civiles.

El tipo ideal doctrinario, en su formulación y ejecución, se presentó en Brasil y Argentina³⁴. Hubo diferencias en la conformación de los respectivos regímenes políticos, pero no en la esencia doctrinaria. En cambio, en Chile y Perú sí hubo variaciones en la doctrina. En Chile, la variación principal fue la alteración progresiva del sentido corporativo, debido al fortalecimiento de una dictadura personalista. Su formulación doctrinaria fue escasa y dependió, por lo menos al comienzo, de la esbozada en Argentina y Brasil. En Perú, las variaciones fueron grandes. Hubo una formulación doctrinaria previa al golpe, paralela a la brasileña y argentina, pero menos autoritaria y abiertamente desarrollista³⁵. Antes que un congelamiento del *statu quo*, el gobierno militar promovió un proyecto de cambio social combinado con la eliminación práctica de la ideología anticomunista, para lo que contó con el apoyo de intelectuales de izquierda y fue independiente de la tutela estadounidense.

34 Sobre los inicios de las formulaciones doctrinarias, véanse los libros de los generales Golbery de Couto e Silva (brasileño), *Planejamento estrategico*, Biblioteca do Exército, vol. 213, Comp. Editora Americana, Río de Janeiro, 1955, y Osiris G. Villegas (argentino), *La guerra comunista*, Bogotá, Librería del Ejército, junio de 1964.

35 Véase Henry Pease García, *El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial 1968-1975*, Lima, Desco, 1977.

En el resto de países el desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional fue fragmentario, además de que no hubo una formulación original. El desarrollo fue parcial inclusive donde hubo gobiernos civiles subordinados a los militares, como en Uruguay, o donde se presentaron golpes castrenses guiados por la Doctrina, como en el mismo Uruguay y en Ecuador. En Uruguay, aparte de la ausencia de formulación doctrinaria y no obstante la brutalidad de la represión, la tradición civilista de la sociedad limitó la duración y la penetración social de la Doctrina. En Ecuador, la utilización de la Doctrina fue fragmentaria y su orientación desarrollista fue semejante a la de su vecino Perú. En América Central, y en menor grado en el Caribe, más que un desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional, se adoptaron varios de los principios contenidos en la concepción norteamericana del Estado de seguridad, en el contexto de la dominación política e incluso militar de los Estados Unidos³⁶. Ambas concepciones, la Doctrina de Seguridad Nacional y el Estado de seguridad, coinciden en varios aspectos. No en balde la Doctrina se desarrolló bajo la influencia política e ideológica norteamericana.

Las dictaduras de la seguridad nacional fueron la culminación de un proceso histórico en el que fue difícil consolidar las prácticas democráticas en la mayoría de los países de América Latina, por causa de las interferencias militares. Ese proceso fue parte del prolongado e inacabado camino de conformación de los Estados nacionales y de instauración de sistemas políticos eficaces³⁷. Las interferencias militares en América Latina están relacionadas con la subordinación de la racionalidad de acumulación a la reproducción social de privilegios y al fortalecimiento del poder político. Esta preservación de estructuras sociales tradicionales permitió que Touraine afirmara que en América Latina el mantenimiento de los privilegios suele primar sobre la tasa de ganancias³⁸. En momentos de inestabilidad e incertidumbre, el golpe de Estado militar al servicio del *statu quo* garantizaba el mantenimiento de las relaciones de dominación y la exclusión social y política³⁹. El intervencionismo militar en América Latina no niega el apego ideológico y abstracto a las instituciones de la democracia occidental que ha caracterizado a esta región. Muchas intervenciones se han justificado en nombre de la democracia y la defensa de las instituciones y la constitución. Este comportamiento hace parte del carácter abstracto de respeto por la democracia, pues sólo así quienes proclaman estos principios pueden ser los mismos que los transgreden. La legitimidad de esta contradicción del Estado de derecho se

36 Sobre Centroamérica, véase Edelberto Torres-Rivas, *Crisis del poder en Centroamérica*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana, Educa, 1983; sobre Centroamérica y el Caribe, Instituto de Investigaciones Sociales de la Unam, *América Latina: Historia de...*, tomo 2: México, Centroamérica y el Caribe.

37 Maira, "El Estado de seguridad nacional en...", pág. 110.

38 Citado por Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1984, pág. 41.

39 *Ibid.*, págs. 49 y 51.

apoyó en la tradición de los privilegios, que por momentos fue complementada con la legitimidad formal de la legalidad, que no es lo mismo que democracia. Como dice Rouquié, “La ilusión del universalismo jurídico encubre el particularismo de las relaciones personales y de fuerza”⁴⁰. De esta manera, las fuerzas armadas formularon la Doctrina de Seguridad Nacional dentro de un marco de referencia ideológico que suponía la vigencia, como necesidad, de regímenes políticos de democracia representativa. Como explica Rial, “toda fuerza armada respalda el mismo tipo de orden en el cual se formó. No hay excepción histórica a esta regla. Aunque tenga fuertes desviaciones respecto al tipo ideal, seguirá defendiendo ese orden social en el que nació como institución”⁴¹.

La Doctrina de Seguridad Nacional, entendida como una macroteoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, explica la importancia de la “ocupación” de las instituciones estatales por parte de los militares. Debido a su protagonismo en la gesta libertadora los militares se consideran los creadores primero de la nación y luego del Estado. Para ellos, la nación es la patria misma, es decir, una forma abstracta de madre cultural y geográfica que sin ellos no existiría. Por eso no pueden ser parte de la nación, y tampoco del Estado, como entes subordinados. Consideran que el Estado tiene la función de guiar a la sociedad, de proporcionarle las directrices para su desarrollo y de protegerla de los peligros. Y a los gobiernos no los consideran administradores de las instituciones estatales sino su encarnación; por ello, quien gobierne es una especie de padre responsable de la sociedad. Para poder cumplir cabalmente con la función prioritaria de seguridad, el gobierno debe acumular en sus manos todos los recursos existentes: políticos, económicos, militares, sociales y psicológicos. Los militares, por considerarse los defensores de la nación por definición, creyeron necesario controlar el gobierno cuando percibieron que la seguridad nacional se hallaba amenazada. Esto sucedió cuando asociaron los cambios propuestos por algunas de las élites gobernantes con el comunismo. Esta ideología, y su principal promotor, la Unión Soviética, eran percibidos por las fuerzas armadas como el principal enemigo dentro de su vaga noción de orden social, fundada en la civilización occidental, el cristianismo y la tradición.

“La necesidad de un enemigo que diera sentido a la acción militar y que reforzara la identidad corporativa, fue llenada al descubrir que pueden llevarse adelante guerras de un nuevo tipo”⁴². Se utilizó, entonces, la rígida lógica militar de la oposición “amigo-enemigo” para crear el concepto de “enemigo interno”, transformando al

40 *Ibid.*, pág. 47.

41 Rial, “Relaciones cívico-militares: Diálogo...”, pág. 255. “La mayoría de la fuerzas armadas miran con recelo el régimen democrático, pero son socios obligados del mismo”. *Ibid.*, pág. 264.

42 Juan Rial, “Los intereses de las Fuerzas Armadas de América Latina en sostener regímenes democráticos”, en Louis W. Goodman, Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial (compiladores), *Los militares y la democracia*, Montevideo, Peitho, 1990, pág. 370.

adversario político en enemigo. Sin lugar a dudas, el cambio militar contemporáneo más importante a nivel profesional fue la sustitución del viejo profesionalismo de “defensa externa”, por el “nuevo profesionalismo de la seguridad interna y el desarrollo nacional”⁴³. Se justificaba, así, el golpe militar y la instauración del “terrorismo de Estado” como sistema de acción política. “[Este terrorismo] logra no sólo identificar y destruir al enemigo actual, y disuadir a los enemigos potenciales, sino convencer al ciudadano común de que su seguridad personal es función inevitable y obligada de su incondicionalidad frente al régimen”⁴⁴. Así, en esta guerra antisubversiva se dio prioridad al componente psicológico mediante la labor de inteligencia. Para ello se copiaron las instituciones estadounidenses del Estado de Seguridad Nacional diseñadas con este propósito, en particular las de “inteligencia”⁴⁵. Los servicios de inteligencia se militarizaron y policivizaron, y fueron ubicados, al igual que en el sistema nazi, por encima de la jerarquía que le corresponde en la organización institucional tradicional⁴⁶. De este modo, los métodos psicológicos, como la persecución, el hostigamiento, la detención arbitraria, la tortura y la desaparición, fueron prioritarios en esta guerra “irregular”.

Fuera del incremento de la importancia relativa de los servicios de inteligencia, la Doctrina de Seguridad Nacional no implicó mayores cambios en la organización operativa militar. En general, en todos los países se mantuvo la organización tradicional para la guerra regular. En algunos casos se crearon unidades militares especiales para enfrentar fuerzas guerrilleras, pero fueron marginales, transitorias y en buena medida ceñidas a esquemas convencionales.

La conclusión principal que puede sacarse de todo lo que aquí se ha expresado sobre la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina es que ésta fue, ante todo, un planteamiento ideológico y político que responde a una racionalidad mecánica y eminentemente militar, que fue ejecutada por medio de golpes de Estado. Sus

43 Alfred Stepan, “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role-Expansion”, en Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973.

44 Tapia Valdés, “La doctrina de la seguridad nacional...”. pág. 249. De esta manera, la política se concibe como estrategia y como forma de guerra interna. El sistema social es convertido en un “sistema bélico”, es decir, en un sistema social condicionado por las altas expectativas de violencia y la ideología de la guerra. *Ibíd.*, págs. 244-245.

45 “Al volcarse al campo interno los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas adquieren una dimensión diferente. Por la propia naturaleza de la tarea que se les asigna –detectar al enemigo entre los conciudadanos– adquieren un carácter deliberante. Es decir, deben juzgar dónde se traza esa delicada y fina línea entre quién es un enemigo, un ‘tonto útil’ o simplemente un ciudadano cándido. (...) es necesario destacar que el conjunto de los servicios adquieren una posición política”. Raúl Sohr, “Reflexiones sobre los ámbitos de la seguridad y la defensa”, en *Documentos Ocasionales*, No. 24, Bogotá, CEI, noviembre-diciembre de 1991, pág. 21.

46 Alfred Stepan muestra las características del sistema de inteligencia brasileño en comparación con el de Uruguay, Argentina y Chile, en su libro *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988, Capítulo 2.

consecuencias han sido profundas y duraderas. La Doctrina ha sido un obstáculo para el desarrollo institucional militar (entendido como progreso). La distorsión que introdujo en las instituciones militares fue profundamente negativa, puesto que alteró los cánones profesionales y desvió los principios castrenses hacia funciones ajenas al quehacer militar. “Las fuerzas armadas del continente, desde el punto de vista profesional, se vieron envueltas en un proceso degenerativo”⁴⁷.

Quizás el lastre doctrinario más notorio con que cargaron los procesos de la llamada redemocratización de América Latina fue la desviación profesional y la politización de las instituciones castrenses, no sólo en los países que procrearon la Doctrina de Seguridad Nacional, sino también en los que sufrieron de alguna manera sus efectos. Este pesado lastre dificulta la tendencia de fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado y la necesidad de solucionar los innumerables problemas de integración social. Este es el máximo reto de la denominada democracia liberal, modelo vigente de Estado-nación.

La antigua bandera política militar de salvación nacional no ha sido aún erradicada del todo. Ésta ha sido producto del contraste entre la prolongada fragilidad de las democracias representativas de América Latina y las supuestas virtudes de orden, organización, incorruptibilidad y eficacia de sus instituciones militares. En varios sectores, las fuerzas armadas todavía se consideran, de manera mesiánica, como las únicas instituciones llamadas a solucionar los problemas sociales. Las conspiraciones y los golpes de Estado fueron –y serán, al menos potencialmente– las resultantes obvias de esta situación.

Es notorio el contraste entre el pasado y las perspectivas del presente, pues hoy se busca concretar las relaciones internacionales de la región latinoamericana mediante el espíritu de interdependencia, cooperación e integración. Contraste y crisis plantean entonces la necesidad de redefinir con claridad las instituciones castrenses y sus funciones. Este ha sido uno de los principales desafíos de la democracia en América Latina desde el fin de la Guerra Fría.

EL MODELO DOCTRINARIO EN COLOMBIA

Las instituciones militares de Colombia se profesionalizaron tardíamente en relación con las de la mayor parte de países suramericanos. Este proceso fue tardío incluso con relación a las sociedades vecinas, que experimentaron una profesionalización militar posterior a la ocurrida en el sur del continente. El proceso colombiano de profesionalización castrense se ubica entre 1907, año de fundación de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova, y 1943, cuando oficiales egresados de esa

47 Almirante (r) Armando Amorín Ferreira Vidigal, “Problemas de seguridad y defensa en América Latina en un mundo en cambio”, en *Documentos Ocasionales*, No. 24. Bogotá, CEI, noviembre-diciembre de 1991, pág. 9.

Escuela ocuparon los más altos cargos de la jerarquía militar⁴⁸. Con la profesionalización, las instituciones militares se modernizaron, es decir, se separaron y diferenciaron de la sociedad civil, por medio de valores corporativos, procesos de socialización y jerarquías rigurosas propias⁴⁹. La modernización castrense en términos técnicos y operativos se logró durante el Frente Nacional (1958-1974), sobre la base de la participación colombiana en la guerra de Corea (1951-1954). En el período del Frente Nacional los militares también lograron una autonomía política con relación a la tradicional tutela ideológica proveniente del bipartidismo⁵⁰.

El fenómeno contemporáneo que más ha afectado el desarrollo de las instituciones militares nacionales ha sido la violencia. Este factor ha incidido en los militares desde finales de la década de los cuarenta, cuando se desencadenó en una sociedad polarizada entre liberales y conservadores, cuyo sectarismo premoderno hacía parte de los valores adscriptivos. Sobre la base de la apoliticidad militar formal, hubo resistencia institucional para tomar partido en la contienda, lo que facilitó la continuidad de la subordinación castrense a los gobiernos civiles. Incluso, las presidencias militares (la del general Rojas Pinilla, entre 1953 y 1957, y la de la Junta Militar, entre 1957 y 1958) fueron inducidas por coaliciones bipartidistas. Pero desde sus inicios los militares se vieron obligados a involucrarse en el conflicto con el fin de mantener el orden público⁵¹. A mediados de los años sesenta, durante el Frente Nacional, mientras se extinguían los rezagos del conflicto armado bipartidista, apareció otro tipo de violencia política: las guerrillas surgidas de la Guerra Fría. Al igual que el resto de la sociedad, los militares avanzaban en un proceso de despolitización con respecto a los partidos tradicionales. Su inmersión en la nueva violencia política les permitió llenar el vacío ideológico generado al quedar huérfanos de la adscripción a uno u otro de los dos partidos. De esta manera, el clima militar antisubversivo creó condiciones propicias para definir el ingrediente colombiano de la Doctrina de Seguridad Nacional.

La formación temprana de guerrillas partidistas obligó al Ejército a prepararse operativamente en la lucha armada irregular, al tiempo que retardó su percepción del “espectro comunista” derivado de la Guerra Fría⁵². El desarrollo de algunas guerri-

48 Francisco Leal Buitrago, “Los militares en el desarrollo del Estado, 1907-1969”, en F. Leal Buitrago, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Cerec, 1984, pág. 186; su segunda edición, aumentada, es de 1989. Este artículo fue publicado antes bajo el título “Política e intervención militar en Colombia”, en Rodrigo Parra Sandoval (director de edición), *La dependencia externa y el desarrollo político de Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1970.

49 La definición de “fuerzas modernas” se ajusta a la presentada por Juan Riaí en su trabajo “Relaciones cívico-militares: diálogo...”, págs. 257-258.

50 Francisco Leal Buitrago, “Los militares en el desarrollo del Estado, 1970-1983”, en F. Leal Buitrago, *Estado y política en ...*, págs. 249-262.

51 Leal Buitrago. “Los militares en el... 1907-1969”..., págs. 191-206.

52 En 1955 fue fundada la Escuela de Lanceros, primer centro de entrenamiento antiguerrillero en América Latina.

llas comunistas desde la primera época de la violencia mermó poco la influencia ideológica del bipartidismo. La ideología del anticomunismo entre los militares no era distinta de la que le era común a los escasos grupos medios de una sociedad tradicional. La participación colombiana en la guerra de Corea alteró poco la importancia primordial de la adscripción partidista entre los militares, aunque tuvo grandes repercusiones en la modernización militar. La ideología del anticomunismo que difundió esa guerra en un grupo militar de élite, quedó a la espera de una situación propicia para generalizarse. Solamente a raíz de la revolución cubana y con los planes estratégicos continentales de los Estados Unidos, se inició la transformación ideológica de las instituciones castrenses en Colombia.

El año de 1960 marcó el quiebre del proceso de transformación militar. En ese año, el general Alberto Ruiz Novoa llegó al Comando del Ejército. Se propuso poner al día las instituciones militares actualizándolas en los principios de la “guerra moderna” que se estaban desarrollando en otras latitudes. No en vano el General había sido uno de los comandantes del Batallón Colombia en Corea. Él conocía bien el panorama de la Guerra Fría y tenía experiencia política por haber sido alto funcionario durante el gobierno del general Rojas Pinilla. Contaba además con el apoyo de un selecto grupo de oficiales veteranos de Corea, cuya vivencia los acercaba a sus planteamientos para difundirlos. La visión de Ruiz Novoa tuvo una orientación desarrollista, que fue más allá de las tareas de competencia militar. Creó la Biblioteca de Oficiales, con publicaciones sobre temas militares y políticos, y fundó dos revistas militares de obligatoria circulación entre la oficialidad. Uno de los escritos del General en esa época afirmaba que “Las FF.MM. (...) son la institución encargada de garantizar la normalidad contra los enemigos externos e internos y la única que está en condiciones de hacerlo en momentos de crisis”⁵³.

En el mismo año de 1960 el Gobierno creó el Consejo Superior de Defensa Nacional para coordinar la política militar al más alto nivel, pero su ejercicio fue superfluo dada la autonomía de las iniciativas surgidas del Comando del Ejército. Éste desarrolló una novedosa estrategia contra los grupos de bandoleros, rezagos de la violencia bipartidista. Bajo el nombre de “Plan Lazo” se juntaron diversas medidas operativas iniciadas en 1960. El Plan se articuló con las directrices norteamericanas que difundían las tácticas de contrainsurgencia y hacían énfasis en el componente psicológico de la “guerra irregular”⁵⁴. Uno de sus pilares, la “acción cívico-militar”,

53 Comando del Ejército, *La misión del Ejército*, Bogotá, Sección Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1960, pág. 38.

54 Véase Edwin Liewen, *Generales contra presidentes en...*, pág. 178. Aunque el Plan Lazo tuvo influencia de las concepciones doctrinarias estadounidenses derivadas de la Guerra Fría, su nombre no corresponde a una adaptación de la sigla Laso (Latin American Security Operation), como afirman algunos analistas.

proponía ganarse a la población civil con jornadas de alfabetización, salud y obras públicas, con el fin de quitarles el apoyo popular a las organizaciones armadas rebeldes. Las innovaciones del general Ruiz sirvieron de base para que el presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) lo nombrara como su primer Ministro de Guerra. Con ello la estrategia del Plan Lazo se generalizó en las demás instituciones militares.

La visión desarrollista del general Ruiz no era contraria a sus ideas anticomunistas, herencia de su participación en la guerra de Corea. El General afirmaba que la influencia comunista era posible por causa del atraso de la sociedad y los problemas que conllevaba. Por eso la “reforma de las estructuras” era requisito para erradicar la subversión y por eso mismo fue crítico de la ausencia de reformas por parte del Estado⁵⁵. En 1964 el Ejército adelantó acciones militares contra las “repúblicas independientes”, zonas con influencia comunista y organización de autodefensa campesina ubicadas en el centro del país, subproductos de la confrontación bipartidista. Se buscaba “ejercer soberanía” y de paso mostrar a las instituciones castrenses la realidad del comunismo. Todo ello se logró, pero las autodefensas se desplazaron a nuevos territorios y pronto dieron origen a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Por la misma época, en la zona de Santander, se organizaba el Ejército de Liberación Nacional, ELN, cuya primera acción armada inauguró el año de 1965⁵⁶. En el mismo año culminó la última etapa de la violencia bipartidista, así como el Plan Lazo que sirvió para acabarla.

El apoyo a la acción cívico-militar iniciada con el Plan Lazo provino principalmente de la Ayuda Estadounidense (Usaid) y del Programa de Asistencia Militar (MAP). Entre 1961 y 1967 Colombia recibió 60 millones de dólares, como parte del

55 Alberto Ruiz Novoa, *El gran desafío*, Bogotá, Tercer Mundo, 1965.

56 Leal Buitrago, “Los militares en el..., 1907-1969”, págs. 208-212. En cuanto a la ideología anticomunista, en 1964 un escrito institucional del Ejército afirma que “... el comunismo acciona insidiosamente y con relativa impunidad para impedir la formación de un bloque opuesto homogéneo. (...) trata sistemáticamente de socavar los cimientos de las organizaciones supranacionales de Occidente y las estructuras políticas, sociales, económicas, etc., de las naciones que lo componen. (...) la guerra se desarrolla ya dentro de nuestras fronteras. Sus peligros son tan graves para la seguridad nacional como los de la guerra clásica. (...) En definitiva, *la destrucción de la nación, de la patria* y de sus esencias permanentes, es el *objetivo de este mortal enemigo*”. Y añadía: “(...) nunca será exagerado el énfasis con que se señale el carácter *antinacional* del comunismo. (...) su propaganda, destinada a enmascarar sus verdaderos y ocultos propósitos. (...) *un solo fin último: la sustitución de la nación por el Estado satélite* dócil a los dictados de la central roja internacional”. El escrito finalizaba afirmando que “[en] un Estado cuyas estructuras generales están invadidas por el veneno marxista resulta harto problemático que las instituciones militares puedan mantenerse incontaminadas. (...) la gravitación de las Fuerzas Armadas sobre el poder político debe estar en relación con la magnitud de la amenaza y la efectividad del gobierno para detenerla”. Dirección de la Librería del Ejército, “Prólogo” a General Osiris G. Villegas, *La guerra comunista...*, págs. 7-9.

Acuerdo de Asistencia Militar con los Estados Unidos, firmado en 1952. También le fueron consignados 430 millones para asistencia económica provenientes de la Alianza para el Progreso⁵⁷. Sólo Brasil y Chile superaron esos montos. Por otra parte, el entrenamiento militar en la Zona del Canal de Panamá y en los Estados Unidos fueron un importante medio para difundir las tácticas norteamericanas de contrainsurgencia. A partir de 1964 aumentó la participación colombiana en los cursos en el extranjero⁵⁸. Además, los Estados Unidos alimentaron los ejércitos latinoamericanos con su ideología de seguridad nacional a través de las conferencias anuales de comandantes de ejércitos americanos. Esas reuniones comenzaron en 1961 y continuaron por espacio de dos décadas alternándose entre diversas capitales de países latinoamericanos, la Zona del Canal de Panamá y ciudades estadounidenses. Colombia estuvo presente en todas ellas⁵⁹.

La visión desarrollista en la orientación militar del general Ruiz, que suponía la autonomía castrense en el manejo del orden público, y la locuacidad de sus declaraciones políticas, le acarrearón el retiro abrupto del servicio en 1965. Aunque el componente desarrollista de la estrategia de contrainsurgencia no desapareció del todo, a partir de 1965 los militares hicieron énfasis en las operaciones estrictamente militares. La entrada en escena de nuevas guerrillas radicales estimuló el endurecimiento de las acciones armadas. La Junta Nacional de Inteligencia, creada en 1967, centralizó todas las actividades estatales de espionaje en manos militares. El “Plan Andes”, formulado en 1968 por el general Guillermo Pinzón Caicedo desde el Comando del Ejército, continuó teniendo como norte la represión a las guerrillas, pero también incluyó la asistencia técnica y social de bachilleres y universitarios integrados al Ejército. Sin embargo, en 1969 el Plan Andes se frustró debido a la declaratoria de ilegalidad del nuevo sistema de reclutamiento y a la destitución del general Pinzón por defender la búsqueda de autonomía militar en el manejo presupuestal⁶⁰.

El uso recurrente del estado de sitio (excepcionalidad constitucional) desde el inicio de la violencia eclipsó el Estado de derecho. Frecuentes argucias jurídicas mostraban la vigencia de la Constitución, pero la excepcionalidad casi permanente despertó la tentación de soluciones fáciles para los innumerables problemas deriva-

57 Richard Maullin, *Soldiers, Guerrillas and Politics in Colombia*, Lexington, Lexington Books, 1973, págs. 107-108.

58 Martín Posada, “Ejército y poder burgués en Colombia: el período del Frente Nacional”, en *Uno en Dos*, No. 6, Medellín, noviembre de 1975, págs. 14-15.

59 Mayor Gonzalo Bermúdez Rossi, *El poder militar en Colombia*, Bogotá, Ediciones Expresión, 1982, págs. 125, 162 y 169. En los años setenta hubo interrupciones de estas conferencias debido a dificultades derivadas de posiciones de autonomía adoptadas por los militares latinoamericanos.

60 *Ibid.*, págs. 78-79; Gustavo Gallón Giraldo, “La república de las armas. Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1960-1980”, en *Controversia*, Nos. 109-110, Bogotá, Cinep, 1983, pág. 37; Robert William Studer, “The Colombian Army: Political Aspects of its Role”, University of Southern California, PhD Dissertation, 1975, pág. 247.

dos de la violencia política. Ejemplo destacado fueron las labores ajenas a la función castrense ejercidas por las instituciones militares. El papel extraprofesional de mayor impacto fue el ejercicio de la justicia penal militar. La “situación de guerra” permitió legitimar el juzgamiento de civiles por parte de tribunales militares a partir de 1965⁶¹. El mismo motivo justificó, ese mismo año, el establecimiento de la llamada defensa civil bajo el control militar y la vía libre jurídica al entrenamiento militar de autodefensas en las zonas rurales⁶². Así mismo, se reafirmó el proceso de militarización de la policía. Además, el desarrollismo contenido en el modelo inicial de contrainsurgencia colocaba en manos militares actividades como la alfabetización, la salud y las obras públicas. Finalmente, el establecimiento de “zonas de orden público” bajo el estado de sitio permitió el predominio de la autoridad castrense, mediante el establecimiento de alcaldías militares o la toma de decisiones sobre operaciones militares por parte de los comandos castrenses sin consulta previa a las autoridades civiles.

Los diez años posteriores a la culminación del Plan Lazo se caracterizaron por la dispersión de ideas, medidas y acciones relacionadas con el problema de la guerra contra la subversión. El Plan Lazo, con su coherencia teórica y operativa, fue una especie de “enclave estratégico” pasajero en una sociedad afanada por acabar con los restos de la violencia bipartidista. Una vez cumplido ese anhelo, se lanzaron “dardos tácticos” de contrainsurgencia hacia el conjunto de la sociedad, sin mayor orden y sin más vínculo que el que proporcionó la ideología anticomunista. El manejo militar fue eminentemente pragmático, al albur de los éxitos y fracasos en la lucha antsubversiva. Durante los primeros años de la década del setenta, los militares hicieron esfuerzos ingentes para acabar de una vez por todas con la subversión, inspirados por el aún cercano éxito militar del Plan Lazo. El mayor logro fue el alcanzado por la dura ofensiva de la Operación Anorí en la región antioqueña, que puso fin a la primera etapa de vida del Eln.

A mediados de los años setenta los militares buscaron articular los dispersos elementos de contrainsurgencia que habían desarrollado. Comenzaron por avanzar tecnológicamente con la compra de equipo. Por ejemplo, todos los soldados se armaron con fusiles automáticos. Posteriormente, recurrieron a un esquema teórico elemental resultado de una mezcla de la Doctrina elaborada en el Cono Sur y de principios del Estado de seguridad nacional estadounidense. La Escuela Superior de Guerra orientó los cursos para oficiales superiores hacia el estudio de textos derivados de esas dos orientaciones complementarias. Ejemplo destacado fue el *Manual para la seguridad nacional*, elaborado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Superior de la

61 Gallón Giraldo, “La república de las ...”, págs. 27-29.

62 *Ibid.*, pág. 36; Maullin, *Soldiers, Guerrillas...*, pág. 75.

Defensa Nacional en cumplimiento del Decreto 1573 de 1974⁶³. Como resultado, la política militar fue esquematizada en extremo.

Durante la misma época, los escritos de las revistas militares teorizaron y trataron frecuentemente los temas relacionados con la subversión⁶⁴. Las inculpaciones al comunismo y al Partido Comunista colombiano de ser responsables del fenómeno revolucionario, se justificaron con planteamientos doctrinarios⁶⁵. Los grupos guerrilleros de variadas tendencias ideológicas que operaban en el panorama nacional, a pesar de estar atravesando por una etapa de crisis, proporcionaron la legitimidad necesaria para la frágil creatividad teórica militar. La misma debilidad guerrillera sirvió de aliciente.

En el plano operativo también hubo varias iniciativas. A las antiguas compañías antiguerrilleras de “lanceros” se sumaron los “comandos operativos”, que trataron de superar la rigidez de las unidades convencionales. Así mismo, fue revivida la acción cívico-militar del Plan Lazo. Además, se avanzó por el lado de la guerra psicológica y de la información. Se dio mayor importancia al Batallón de Inteligencia y Contrainteligencia (Binci) que había sido creado en 1962 con el advenimiento del Plan Lazo. En los años subsiguientes no fueron pocas las acusaciones de violaciones a los derechos humanos que se le achacaron a esta unidad, lo que la hizo más conocida.

El realce de las actividades castrenses de esa época no pasó de ser un reflejo de los principios de la seguridad nacional norteamericana y de la Doctrina de Seguridad Nacional suramericana, aunque fue suficiente para legitimar las antiguas prácticas de contrainsurgencia. Los militares se sintieron más cómodos en sus acciones con el respaldo de “verdades” provenientes de su academia, así fueran codificadas y poco discutidas. La ola de inquietud intelectual de unas pocas figuras castrenses dejó cierta confianza sobre el camino por el que se avanzaba.

En ese tiempo el país vivía una intensa agitación social y los militares fueron blanco de críticas desde distintos frentes. Pero ellos las rechazaron escudados en su

63 Véase Presidencia de la República, Consejo Superior de la Defensa Nacional, Secretaría Ejecutiva Permanente, *Manual provisional para el planeamiento de la seguridad nacional*, Bogotá, Imprenta y Litografía de las Fuerzas Militares, 1975.

64 La seguridad nacional se definió como “... la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales.” Lo que exigía “... un conjunto de concepciones o ‘cuerpo de enseñanza’ derivado de verdades, principios, normas y valores que un Estado, a través de sus propias experiencias o de la de otros Estados y de conformidad con la Constitución Política y con las realidades del país, [que] considera que debe llevar a la práctica para garantizar el desarrollo integral del hombre y de la colectividad nacionales preservándolos de interferencias o perturbaciones sustanciales de cualquier origen.” *Revista de las Fuerzas Armadas*, No. 83, Bogotá, mayo-agosto 1976, págs. 210 y 206.

65 Véase, por ejemplo, *Revista de las Fuerzas Armadas*, No. 86, Bogotá, mayo-agosto 1977, pág. 182.

ideología anticomunista. Es más, a finales de 1977 los altos mandos exigieron al presidente López Michelsen (1974-1978), en un documento público, medidas de emergencia contra la subversión. Esta fue la antesala de la etapa “más próspera” del uso de los esquemas extraídos de la política de seguridad nacional estadounidense y la Doctrina del Cono Sur. Bajo la excepcionalidad del estado de sitio, la aplicación del Decreto 1923 de 1978, conocido como “Estatuto de Seguridad”, fue el comienzo de esta etapa. Comenzaba, también, el perfil que caracterizó el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982).

Entre 1978 y 1982 se hizo un esfuerzo por volver realidad la concepción de la sociedad formulada por la Doctrina de Seguridad Nacional. El presidente Turbay facilitó la estructura del Estado para que los militares se sintieran a su acomodo⁶⁶. Su gobierno fue un simulacro de “ocupación” del Estado por parte de los militares, al mejor estilo doctrinario. La empatía entre el ministro de Defensa, general Luis Carlos Camacho Leyva, y el presidente Turbay se registró incluso de manera gráfica, al aparecer con frecuencia juntos en las fotografías de los actos públicos. Este remedo de “ocupación” militar del Estado permitió la aplicación del Estatuto de Seguridad, con detenciones indiscriminadas y torturas a personas de grupos sindicales, organizaciones populares e intelectuales considerados de izquierda. Fue el “ascenso social” de los “excesos” cometidos de tiempo atrás contra la población campesina en las zonas de violencia. Estos episodios estuvieron enmarcados por la aplicación de la justicia militar, a través de numerosos consejos verbales de guerra, y la continuación de las operaciones militares contra las guerrillas.

Esta expresión criolla de la Doctrina de Seguridad Nacional coincidió con la declinación de la actividad intelectual que, aunque duró pocos años, ayudó a justificar las tareas castrenses. La *praxis* reemplazó la reflexión. El estudio doctrinario se volvió rutina en las escuelas de capacitación, sostenido por las ideas consignadas a mediados de la década de los años setenta.

La versión nacional de la Doctrina vigente durante el gobierno del presidente Turbay se desenvolvió en un clima de agitación social y controversia política. Las guerrillas renacieron, en algunos casos con altibajos, como en el del M-19 cuya dirigencia terminó en la cárcel bajo consejo de guerra. La opinión pública tendió a polarizarse a favor y en contra de las acciones militares. Apareció insistentemente el tema de los derechos humanos, con respuestas agresivas del Presidente a los informes de organismos internacionales competentes. Al final, el gobierno trató de bajarle el tono al ambiente bélico. Creó una fugaz e inoperante comisión de paz, levantó el

66 La XIII Conferencia de Comandantes de Ejércitos Latinoamericanos se celebró en Bogotá en 1979 y fue inaugurada por el presidente Turbay. En su discurso anotó: “Pueden darse, naturalmente, casos extremos en los que, ante un ostensible vacío político que necesariamente conduce hacia la anarquía generalizada, las Fuerzas Armadas se vean precisadas a ejercer el poder para restablecer el imperio de la autoridad”. *El Tiempo*, noviembre 6 de 1979, págs. 1-A y 8-A.

estado de sitio y llevó a la legislatura una inaplicable ley de amnistía para los guerrilleros⁶⁷.

DECLINACIÓN Y REZAGOS DE LA DOCTRINA EN COLOMBIA

En los años ochenta, varios países de la región latinoamericana iniciaron el camino de la llamada redemocratización. Se propusieron sustituir los gobiernos militares por regímenes de democracia representativa. En esa misma época, Colombia inauguró su política de “procesos de paz”. Ambos experimentos tuvieron que ver con la declinación de la Doctrina de Seguridad Nacional. Pero, a pesar de su ocaso, todavía persisten varios remanentes doctrinarios relativamente importantes, presentes en la ideología y en las prácticas militares.

Los procesos de paz, iniciados por el gobierno de Belisario Betancur en 1982, han buscado remplazar parcialmente el tratamiento represivo antiguerrillero por medidas de índole política⁶⁸. Se comenzó con una ley de amnistía para los subversivos, a la que siguieron comisiones de paz, diálogos con la guerrilla, desmovilizaciones y el establecimiento de consejerías presidenciales, como las de Paz, Derechos Humanos, y Defensa y Seguridad, destinadas a formular políticas que contribuyan a la pacificación. Sin embargo, tras dos décadas, estos esfuerzos no han podido terminar con la violencia guerrillera, ni sustituir su tratamiento predominantemente militar. Ha sido constante una errática combinación de medidas políticas con operativos militares.

A pesar de sus ambiguos resultados, los procesos de paz han tenido consecuencias positivas, tales como la desmovilización de varios grupos guerrilleros y la aprobación de importantes cambios políticos. En el campo de las instituciones militares, los procesos de paz facilitaron el deslinde entre las acciones militares legítimas y las violatorias de los derechos humanos. Estas últimas tienen relación con los principios establecidos por la Doctrina de Seguridad Nacional. Por eso, los militares estiman que los procesos de paz han limitado su capacidad operativa. Esta apreciación es en gran medida producto de los remanentes ideológicos doctrinarios, que han generado oposición a la solución negociada de los conflictos armados, máxime si éstos se escudan bajo ideologías consideradas subversivas. De esta forma, sin que haya sido su objetivo, los procesos de paz han sido un gran reto para las prácticas militares derivadas de la versión colombiana de la Doctrina de Seguridad Nacional.

67 Véase Leal Buitrago, “Los militares en el..., 1970-1983”, págs. 266-275.

68 Para un análisis del proceso de paz en sus primeros años, véase Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en conflicto por la paz*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Cinep, 1989, y Ana María Bejarano, “Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones Betancur y Barco”, en F. Leal Buitrago y León Zamosc (editores), *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional de Colombia, 1990.

Entre los remanentes de lo que fue la visión y manifestación del paradigma de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia se destacan dos fenómenos, que todavía son factores importantes en la mentalidad y las prácticas militares. Se trata del anticomunismo radical y la concepción de “enemigo interno”. Entre los dos, el que quizás ha tenido mayor peso es la ideología del anticomunismo.

La radicalización del anticomunismo en Colombia la facilitó el ingrediente cultural de conservadurismo religioso, que ha contribuido a crear variados fenómenos de fanatismo en la historia nacional. Este factor es importante, ya que la visión maniquea que conlleva ha cumplido el doble papel de motor de “excesos” militares, al justificar acciones individuales e institucionales, y de ser un obstáculo para la comprensión castrense de la realidad social, al trastocar la jerarquización de los problemas y limitar la capacidad de comprensión. Es tal la sobreideologización militar que, a pesar del derrumbe del comunismo y el avance en las discusiones sobre derechos humanos y beneficios de la democracia, persisten esquemas ideológicos propuestos en los años sesenta, que han sido adaptados a la situación del presente. Ello se debe en gran parte a que en Colombia el debilitamiento ideológico del anticomunismo producido por el fin de la Guerra Fría ha sido contrarrestado por la actividad guerrillera⁶⁹.

La permanencia del anticomunismo radical generado en los años sesenta le proporciona justificación al segundo de los fenómenos doctrinarios mencionados, la concepción del enemigo interno, encarnado por la presencia guerrillera. El enemigo interno, como objetivo militar en un país caracterizado por una gran diversidad social, induce posiciones polarizadas y maniqueas, y convierte a los antagonistas en enemigos irreconciliables. Pero la crueldad en el trato al enemigo interno no es producto solamente de la Doctrina de Seguridad Nacional; también han intervenido factores culturales e históricos, además de la agresividad creciente derivada del escalamiento del conflicto armado. Al respecto, cabe mencionar que en la etapa final del enfrentamiento armado entre liberales y conservadores, anterior a la vigencia doctrinaria, se produjeron acontecimientos de máxima crueldad, como las matanzas llevadas a cabo por el Ejército en el Tolima en 1956. El aporte de la Doctrina fue enfocar un solo enemigo, estigmatizarlo y diferenciarlo de los demás. Pero, sobre todo, le proporcionó razón de ser institucional al calificativo de enemigo para cualquier persona o grupo sospechoso de ser comunista.

69 Ejemplo de este fenómeno se ve en el libro del mayor retirado del Ejército Hernán Arbeláez A., *Colombia agredida y humillada*, Bogotá, Litografía Ucrós, 1999. En él se hace un variado y esquematizado recorrido histórico-ideológico hasta el presente, referido a la influencia del comunismo en el país, que ha sido –según el autor– el factor más importante de la crisis nacional, coadyuvado por la clase política, los medios de comunicación y en alguna medida los Estados Unidos.

El caldo de cultivo para la radicalización de la concepción militar del enemigo interno lo brindó el carácter cerrado del régimen frentenacionalista, que estimuló la identificación como enemigo a todo aquel que no comulgara con las corrientes oficiales de pensamiento. Y su concreción la proporcionó la violencia política con sus “situaciones de guerra”. El paroxismo militar ha competido con acciones guerrilleras guiadas también por ideologías extremas, que han oscurecido en forma progresiva la capacidad de apreciar las posibilidades políticas de la subversión. Un ejemplo sobresaliente de esta dinámica es la “batalla del Palacio de Justicia”, librada en 1985, en la que compitieron en insensatez el Ejército y el M-19, a espaldas del Presidente de la República, quien vivió el drama a escasas dos cuadras del campo de batalla⁷⁰.

Además de los dos lastres doctrinarios mencionados, existe un conjunto variado de principios y concepciones, esquematizados y congelados en el tiempo, que sirven como materia prima para las enseñanzas académicas en los institutos castrenses en todos los niveles. Entre ellos cabe mencionar la deformación que llevó a cabo la Doctrina de Seguridad Nacional de la tradicional actividad de inteligencia militar, que además ha operado con persistente ineficacia en el país. El “espionaje” característico de esta actividad consideró normal la obtención de información por cualquier medio, llevando a la constante violación de los derechos humanos.

En los sectores castrenses se niega que la Doctrina de Seguridad Nacional haya existido y menos que haya afectado al país. Esta actitud se debe a la declinación de la Doctrina en la región latinoamericana y a sus efectos ambivalentes sobre militares colombianos por motivo de los procesos de paz. Por eso, la remoción de los rezagos doctrinarios será más un producto de la evolución que experimente la violencia política en el país y la consecuente reconceptualización militar del enemigo interno, que del surgimiento de una alternativa al paradigma de la Doctrina. El nacimiento de una alternativa sólida tardará tiempo y requerirá del concurso de varias fuerzas creadoras. A diferencia de lo acaecido con el desarrollo doctrinario, el mayor aporte propondrá seguramente de sectores civiles, políticos e intelectuales de la sociedad.

RETOS DERIVADOS DE LOS REZAGOS DE LA DOCTRINA EN COLOMBIA

La crisis militar en Colombia ha sido en gran medida producto de los acontecimientos nacionales de las dos últimas décadas, aunque también ha influido la disminución del prestigio de las instituciones castrenses en el contexto internacional. Desde 1982,

70 Este episodio se prestó para polémicas que dieron curso a la polarización de opiniones y a la reactivación de posiciones militaristas, con la excusa de la “defensa de las instituciones”. Sobre el particular, véase Juan Manuel López Caballero, *Palacio de Justicia: ¿defensa de nuestras instituciones?*, Bogotá, Fundación Pro Esclarecimiento de los Hechos del Palacio de Justicia, 1987, y Ramón Jimeno, *Noche de Lobos*, Bogotá, Editorial Presencia, 1989.

los procesos de paz han sido tal vez el fenómeno interno que más ha condicionado el perfil militar, es decir, su nivel de legitimidad.

Los “excesos” de las acciones militares en el manejo del orden público han marcado las fluctuaciones del perfil castrense. A éste se han sumado otros factores, entre los que se destacan la burocratización de la cúpula castrense, el apoyo a los grupos paramilitares, la corrupción derivada de las “comisiones” pecuniarias por la compra de material y equipo, y la de los sobornos del narcotráfico para frenar la represión oficial⁷¹. Este último aspecto no ha sido palpable por la renuencia, hasta 1998, de la institución militar a aceptar las presiones de los Estados Unidos para militarizar en la nación un problema internacional que ha sido demasiado costoso para el país⁷².

La ineficacia en el manejo del orden público ha sido otro factor de peso en las críticas formuladas a los militares. Dicha ineficacia se hizo más notoria debido a la declinación del perfil revolucionario guerrillero, generada por su vinculación con el narcotráfico, la violación de los derechos humanos y el aumento de las trasgresiones al derecho internacional humanitario. La estrategia subversiva de sabotaje a la infraestructura nacional, adoptada desde la época de la alianza de las guerrillas bajo la Coordinadora Nacional Guerrillera, también ha contribuido a empeorar la percepción del trabajo de los militares, pues contrarrestarla es muy difícil. La política de paz les sirvió a los sectores castrenses, por cerca de una década y hasta hace unos años, como excusa frente a su incapacidad de control sobre las guerrillas. Esta política era considerada síntoma de la debilidad gubernamental que obstaculizaba su triunfo sobre la subversión y, sobre todo, estímulo para el crecimiento de este fenómeno. Con la política de reorganización castrense durante la primera mitad del gobierno de Gaviria el problema tendió a corregirse, pero luego se retrocedió nuevamente con las derrotas frente a las guerrillas durante el gobierno de Samper. Con el gobierno de Pastrana la situación ha tomado otro cariz, debido a la degradación del conflicto armado, los oportunos cambios operativos de las acciones militares y el apoyo de los Estados Unidos a través del Plan Colombia.

El problema de la violación de los derechos humanos también ha afectado el perfil militar. La ubicación en el primer plano mundial del tema de los derechos de

71 Las noticias frecuentes sobre corrupción se presentaron desde mediados de los años setenta, época de iniciación de la renovación tecnológica. Ellas se ampliaron y diversificaron con el surgimiento del narcotráfico y de los grupos paramilitares. Véase, por ejemplo, Leal Buitrago, “Los militares en el desarrollo del..., 1970-1983”, pág. 247; Americas Watch, *Informe sobre derechos humanos en Colombia*, Bogotá, CEI, Uniandes-Iepri, Universidad Nacional, 1989, y *La 'guerra' contra las drogas en Colombia*, Bogotá, CEI, Uniandes-Iepri, Universidad nacional, 1991, y el *Informe sobre derechos humanos* de la Procuraduría General de la nación, Revista No. 11, Bogotá, septiembre de 1991.

72 Véase Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington, Wola, *¿Peligro inminente? Las fuerzas armadas de Estados Unidos y la guerra contra las drogas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri-CEI, 1993.

los individuos a su integridad física y mental, sobre todo después de la Guerra Fría, chocó con las arbitrariedades estimuladas por la Doctrina de Seguridad Nacional. En el país, la generalización y diversificación de la violencia, y últimamente su degradación, han propiciado el aumento en la violación de los derechos humanos. La corrupción de algunos sectores militares facilitó su desinhibición en ese tipo de comportamientos. En los últimos años, los desmanes de paramilitares y guerrilleros han opacado el problema en los militares diluyendo su responsabilidad. No obstante, las violaciones a los derechos humanos por parte de los militares han disminuído en forma significativa⁷³.

El impacto producido por la reivindicación de los derechos humanos fue apreciable en el contexto nacional. El papel que por años había sido desempeñado solamente por organismos internacionales fue asumido también por varios grupos en el país, en particular desde la segunda mitad de los años noventa. Hasta hace poco los militares expresaban públicamente que los derechos humanos eran un invento más de la propaganda del comunismo internacional y la subversión. Ahora, muchos de ellos todavía lo creen, pero ya no lo divulgan. Además de tener una clara raíz doctrinaria, esta creencia fue facilitada por la posición liberal clásica –origen conceptual de esos derechos– que ha predominado en las instituciones de derechos humanos, que compromete tan sólo a los organismos del Estado en virtud de su papel de salvaguarda de los derechos ciudadanos. La adopción institucional del problema de los derechos humanos por parte del Ejecutivo, principalmente con la creación de la Consejería Presidencial respectiva y con la asignación de esta función a la Vicepresidencia de la República en el gobierno de Pastrana, ha influido en el cambio de actitud pública de los militares. Además, el papel crítico que han asumido varios procuradores generales de la Nación frente a la violación oficial de los derechos humanos ha permitido que este tema haya ascendido de estatus y que su denigración sea más difícil. No obstante, la impunidad que reina en el Estado no puede corregirse solamente con la denuncia, así ésta sea promovida por sectores oficiales⁷⁴.

El mayor control de violaciones a los derechos humanos ejercido por la Procuraduría desde finales de la década de los ochenta sirvió para acuñar el término militar de “síndrome de la Procuraduría”. Este concepto hace referencia al temor

73 Véase Departamento de Estado, *Informe sobre derechos humanos. Colombia, 1997*, Bogotá, Usis, enero 1998; Departamento de Estado, *Informe sobre derechos humanos. Colombia, 1999*, Bogotá, PAS, marzo de 2000; Vicepresidencia de la República de Colombia, *Avances y resultados de la política sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1999; Ministerio de Defensa Nacional, *Informe anual derechos humanos y DIH 2000*, Bogotá, Revista Defensa Nacional, enero de 2001.

74 Luis Alberto Restrepo, “Los equívocos de los derechos humanos en Colombia”, en *Análisis Político*, N° 16, mayo a agosto de 1992, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Este trabajo elabora un planteamiento teórico del problema de los derechos humanos en Colombia.

castrense de ejercer las funciones que considera suyas, por miedo de ser acusados por el ministerio público de violar los derechos humanos y, en consecuencia, de ser sancionados. Las acciones de la Procuraduría son vistas, no solamente por militares, sino también por políticos y periodistas que asumen el papel de “intelectuales orgánicos” de la política castrense, como un subproducto de lo que estos sectores aún denominan “idiotas útiles” o “infiltrados” del comunismo. A los militares se les dificulta aceptar y establecer sus límites funcionales debido a la confusión que causa el contraste entre los principios doctrinarios y el abandonado papel tradicional de defensa externa de la soberanía. La aclaración de tal confusión provendrá de la redefinición de las funciones castrenses y del rediseño de sus instituciones, según las nuevas condiciones políticas internacionales y, sobre todo, de la solución del conflicto armado interno del país.

Una de las consecuencias institucionales destacadas de la prolongada violencia nacional ha sido una mayor separación de las instituciones castrenses del resto de la sociedad, que ha ido mucho más allá de la que proporcionó la profesionalización militar. El aislamiento institucional ha tenido otros factores coadyuvantes, como el reclutamiento de las escuelas de oficiales en capas sociales cada vez más bajas, e inestables. El rápido crecimiento y diversificación que tuvieron las clases medias, debido a la urbanización acelerada y al crecimiento económico, se ha tornado incierto a causa de la precariedad de la economía, lo que ha colocado a varios de sus estratos en situación de inestabilidad social, obligándolos a aferrarse de manera defensiva a algunas instituciones, entre ellas las militares. La tendencia castrense universal a enclaustrarse ha recibido así un refuerzo adicional. Pero lo que más ha estimulado ese aislamiento ha sido el largo manejo militar, y en buena medida autónomo, de la violencia política. Desde los años sesenta esta tarea ha sido guiada por ideas doctrinarias, lo que ha tenido graves consecuencias a pesar de que la asimilación de la Doctrina en Colombia fue sólo parcial. La iniciativa castrense en el manejo del orden público fue consecuencia de la ausencia de orientación en este sentido por parte de las autoridades civiles que han dirigido la política nacional. Al no haber ninguna estrategia política de Estado para el control del orden público, la precaria línea castrense que llenó este vacío estuvo determinada por la concepción político-militar proveniente del Estado de seguridad estadounidense y la Doctrina de Seguridad Nacional suramericana. Los militares no solamente han asumido, como institución, la mayor parte de la responsabilidad que corresponde a las autoridades civiles, sino que con frecuencia lo han hecho a costa de su prestigio.

El aislamiento social castrense es a la vez causa y consecuencia del discreto perfil que estas instituciones han tenido en las últimas dos décadas. Ese aislamiento no sólo es producto de lo que se denomina el *ghetto* militar, con colegios, universidad, barrios, hospital y endogamia social. Su expresión mayor son las apreciaciones desarticuladas que tienen diversos sectores sociales de los militares, provocadas en

gran medida por las posiciones que éstos defienden y las conductas que de ellas se derivan. Por ejemplo, como se dijo, no pocos políticos y periodistas han cumplido el papel de intelectuales orgánicos de los militares, acrecentando su ideología anticomunista, estimulando su visión militarista de la política y promoviendo las acciones represivas. Sectores empresariales y profesionales han hecho eco de ello y actúan como defensores de oficio de los militares. Si no los apoyamos ¿quién nos va a defender?, es una explicación común que encubre una concepción elitista pretoriana. Los amplios grupos sociales que viven entre fuegos cruzados son entonces víctimas de este azuzar represivo. Su aparente condescendencia con los militares proviene muchas veces del desconcierto y sobre todo del temor.

Las élites colombianas han sido antimilitaristas desde el siglo XIX, cuyas guerras se debieron a la manera de hacer política en una sociedad desarticulada y con un Estado casi inexistente⁷⁵. Y en alguna medida siguen siéndolo, a pesar de la situación de violencia estructural y el protagonismo contemporáneo de posiciones militaristas de políticos y profesionales, de guerrilleros y paramilitares, y naturalmente de las instituciones castrenses. Los conflictos del último medio siglo han contribuido al desarrollo de comportamientos militares unilaterales, que han provocado posiciones contradictorias en la apreciación del papel castrense y han alimentado un antimilitarismo que se conjuga con el deseo de paz. El Estado se convirtió en un factor más de violencia, contrarrestando en buena parte su función de apaciguador de conflictos. Sus instituciones militares pasaron a ser juez y parte de éstos. La función estatal de defensa nacional se ha privatizado en la medida que tiende a proteger antiguos privilegios. Los militares despiertan desconfianzas y temores en vastos sectores de la población, o amores y loas por oficio o por conveniencia en otros. Últimamente, y sobre todo desde el año 2000, los desmanes de las guerrillas contra la población civil, junto con la recuperación operativa militar frente a la subversión, han permitido recobrar el perfil castrense ante la opinión pública. Pero el crecimiento del paramilitarismo, y la condescendencia de algunos mandos con sus acciones depredadoras, han despertado visiones ambivalentes frente a este hecho.

La reinstitucionalización militar y su redefinición profesional son tareas políticas fundamentales hacia el futuro. Son responsabilidades *nacionales* para reconstruir el carácter *nacional* de los ejércitos y de todas las instituciones militares. La punta de lanza de esas ejecutorias debe provenir, de hecho, del corazón de estas instituciones, que deben adoptar posiciones autocríticas. Éstas han sido tradicionalmente contrapuestas al tenor castrense, pero, sobre todo, contradictorias con los dogmatismos del modelo de la Doctrina de Seguridad Nacional. Esta es otra herencia

75 Francisco Leal Buitrago, "Formación nacional y proyectos políticos de la clase dominante en el siglo XIX", en Leal Buitrago, *Estado y política en...*

negativa que pesa en el haber castrense. El “examen de la conciencia militar” es, quizás, el punto de partida de una tarea que compete, más que al Estado, a la diversidad de intereses que tiene la sociedad. El manejo civilizado de ese pluralismo es la esencia de una democracia y la política es el medio para su desarrollo. Los militares son un medio exclusivo del Estado para que se cumplan, en última instancia, las directrices de la comunidad social.

CAPÍTULO DOS

SEGURIDAD NACIONAL SIN POLÍTICA MILITAR DE ESTADO DEL FRENTE NACIONAL AL FIN DE LA GUERRA FRÍA, 1958-1990¹

El Frente Nacional generó algunos de los cambios políticos más importantes del país en el siglo XX. Comenzó en 1958 con el establecimiento de un nuevo régimen que le dio un vuelco a la lógica de la organización política predominante desde mediados del siglo XIX, y terminó en 1974 dejando las bases de un nuevo sistema como legado. Con el Frente Nacional culminó la era de gobiernos hegemónicos alternados entre los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, dentro de un Estado premoderno donde la política no tenía mayores fundamentos institucionales distintos a las elecciones. Culminó también la tendencia histórica de coaliciones bipartidistas pasajeras para conjurar momentos de crisis. En su lugar, se pasó al monopolio bipartidista en la administración de un Estado más grande y en vías de modernización. La burocratización y el clientelismo sustituyeron al sectarismo como fuente principal de reproducción de los partidos, y se excluyó la oposición democrática. Pese a la profundidad de los cambios, la prolongada debilidad política del Estado no se alteró de manera significativa.

La burocratización de los dos partidos hegemónicos y la transformación de las relaciones de patronazgo y clientelismo en la columna vertebral del sistema político dificultaron que la ampliación y la modernización del Estado influyeran en el fortalecimiento de la ciudadanía. Además, la profundidad y velocidad de los cambios produjeron una modernización caracterizada por la prevalencia del “capitalismo salvaje”. Esta situación contribuyó a gestar una crisis de representación y legitimidad del régimen desde la segunda mitad de los años setenta, la cual salió a flote en la coyuntura de cambios políticos que tuvo lugar entre 1989 y 1991².

Al igual que ocurría con el resto de instituciones estatales, las instituciones militares del régimen previo al Frente Nacional se encontraban a las puertas de la moder-

- 1 Versión revisada y actualizada del Capítulo 2 de mi libro *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994.
- 2 Véase mi ensayo “Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica”, en F. Leal B. (compilador), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Colciencias, 1995.

nización. Aunque la participación colombiana en la guerra de Corea (1951-1954) fue un estímulo para la modernización militar, ésta no logró concretarse debido al cambio de funciones institucionales provocado por los dos únicos gobiernos militares del siglo XX en Colombia, los del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) y la Junta Militar (1957-1958). Además, esta falta de concreción fue reforzada por la incapacidad castrense de arbitrar la confrontación armada entre los partidos Liberal y Conservador (1946-1965) conocida como La Violencia.

Antes de la guerra de Corea, la instrucción militar se apoyaba en los conocimientos derivados de la Primera Guerra Mundial; los de la Segunda Guerra apenas se esbozaban. La enseñanza era solamente teórica, con fundamentos abstractos. La importante asesoría que los estados mayores prestan a los comandantes en la conducción de la guerra empezó a comprenderse sólo a partir de las vivencias del Batallón Colombia en Corea. Con ellas comenzó a actualizarse la enseñanza militar. En esa guerra se conoció también la utilidad de las tablas de organización y equipo (TOE), que permiten diseñar, de acuerdo con la misión, qué personal y equipo requieren las unidades en todos sus niveles. Así mismo, se entendieron cuestiones que hoy son rutina, como la importancia táctica y psicológica de igualar el uniforme y hasta la comida entre la oficialidad y la tropa³. El general Alberto Ruiz Novoa, comandante del segundo contingente del Batallón Colombia en Corea (1952-1953), lo explicaba con estas palabras:

La influencia de esa guerra fue evidente en términos técnicos. Participamos en una guerra real, dentro de una organización moderna, operando con unidades completas, bien organizadas; fue una experiencia invaluable. Aprendimos que por cada combatiente debe haber por lo menos 12 personas apoyándolo logísticamente. Fue fácil para los que llegamos a los escalones importantes influir para que esa doctrina de funcionamiento técnico militar moderno calara mejor. El efecto de modernización de tipo organizativo se tradujo en la importancia que se le dio a las funciones de las planas mayores y los estados mayores. Éstos comenzaron a usarse en las unidades, pues antes no se les daba mayor importancia porque los comandantes resolvían todo. Sin embargo, en armamento seguimos con las mismas limitaciones, al igual que en equipo⁴.

El año de gobierno de la Junta Militar, que siguió a los cuatro años en los que el general Rojas Pinilla estuvo en el poder, fue una transición útil para las instituciones castrenses. En la medida en que se iban transfiriendo las obligaciones administrativas a las autoridades civiles, las instituciones militares se fueron reencontrando con las responsabilidades que les eran propias. Tuvieron que enfrentarse al reto de modernizar una institución que operaba bajo la influencia de patrones de comporta-

3 Entrevista con el brigadier general (r) Gabriel Puyana García, octubre de 1991.

4 Entrevista con el general (r) Alberto Ruiz Novoa, febrero de 1992.

miento heredados del modelo prusiano⁵, que la creciente influencia militar estadounidense aún no había socavado.

El Frente Nacional sirvió para que los militares se subordinaran a las instituciones de la democracia liberal, como parte del proceso de modernización del Estado. El fracaso de algunos sectores militares por derrocar a la Junta Militar y llamar de nuevo al general Rojas el 2 de mayo de 1958, fue la última expresión de rechazo abierto al acatamiento de la autoridad civil. A la hora de la verdad, la mayor parte de los oficiales involucrados en el complot no cumplieron con lo pactado⁶, y el general Rojas Pinilla perdió el respaldo que aún tenía dentro de las instituciones militares. El arraigo social del bipartidismo era todavía muy grande y con él la tradición de subordinación militar al poder civil de los partidos⁷. Prueba de ello fue el acatamiento de la Junta a las directrices de los gestores del Frente Nacional.

De ahí en adelante, la subordinación militar a los partidos pasó poco a poco al Estado. El proceso de despolitización bipartidista, estimulado por el reparto paritario de la burocracia estatal entre liberales y conservadores, permitió a los militares adquirir cierta autonomía política, que se reflejó en su manejo del orden público y en la conservación y adquisición de prerrogativas institucionales. Este proceso comenzó con la reunión convocada por el presidente liberal electo Alberto Lleras Camargo con la oficialidad de la guarnición de Bogotá en el Teatro Patria, una semana después del frustrado golpe a la Junta Militar. En un trascendental discurso, el Presidente electo planteó la necesidad de que los militares fueran apolíticos frente al bipartidismo. La importancia de este discurso radica en que fue la única directriz política general en materia militar formulada de manera explícita por los gobiernos establecidos entre 1958 y 1990. En su afán de aislar a los militares de la influencia política bipartidista, el Presidente sentó las bases de la autonomía relativa castrense, al recalcar que así

- 5 Aún quedan rezagos de la influencia prusiana. El más visible es un comportamiento que se supone viril: movimientos rápidos y bruscos, voz fuerte, agresividad y rudeza en el trato con los subalternos, lo cual no necesariamente implica valentía, disciplina, carácter y demás valores de la tradición militar.
- 6 Un relato sobre este episodio se encuentra en Álvaro Valencia Tovar, *Testimonio de una época*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1992, págs. 329-343.
- 7 La subordinación militar al bipartidismo tuvo sus raíces en las crisis generadas por la dictadura de Bolívar (1828-1830) y el golpe de Estado del general José María Melo (1854), y fue reforzada por la adscripción de la mayoría de los colombianos al bipartidismo a lo largo de las guerras civiles de la segunda mitad del siglo XIX, y por la profesionalización militar durante la primera mitad del siglo XX. El golpe del general Gustavo Rojas Pinilla en 1953 fue propiciado por una coalición de sectores bipartidistas, a causa de la dificultad de controlar la guerra desatada entre los dos partidos y el peligro de la ruptura del régimen por parte de la dictadura civil de Laureano Gómez. Véanse mis artículos "Formación nacional y proyectos políticos de la clase dominante en el siglo XIX" y "Los militares en el desarrollo del Estado, 1907-1969", en F. Leal B., *Estado y política en Colombia*, 2a. edición aumentada, Bogotá, Siglo XXI Editores-Cerec, 1989.

como ellos no debían intervenir en asuntos partidistas, los políticos tampoco interferirían en materias militares. De esta forma, el celo de su posición doctrinaria liberal fue llevado al extremo y, con el transcurso del tiempo, el mensaje se volvió dogma. Estos postulados han sido recordados por algunos presidentes en momentos de duda sobre la lealtad militar al gobierno, como cuando renunció el general Fernando Landazábal al Ministerio de Defensa ante una llamada de atención del presidente conservador Belisario Betancur en 1984.

En su discurso, el presidente Lleras Camargo recordaba que los ejércitos modernos habían sido construidos a partir de la necesidad de defender la soberanía nacional, cuando se hizo evidente que era imposible armar a todos los ciudadanos⁸. Con respecto a la obligación militar de no deliberar y a la necesidad castrense de la pronta obediencia, Lleras Camargo anotaba:

Toda la vida de ustedes ha estado dedicada a aprender a obedecer y, como consecuencia, a saber mandar, cuando les llegue su tiempo, pero a mandar personas que no deliberan sobre sus órdenes ni las discuten. Es un ejercicio radicalmente distinto del mando en la vida civil. (...) La política es el arte de la controversia, por excelencia. La milicia, el de la disciplina. Cuando las Fuerzas Armadas entran a la política lo primero que se quebranta es su unidad, porque se abre la controversia en sus filas. El mantenerlas apartadas de la deliberación pública no es un capricho de la Constitución, sino una necesidad de su función. Si entran a deliberar entran armadas. No hay mucho peligro en las controversias civiles, cuando la gente está desarmada. Pero si alguien tiene a sus órdenes, para resolver la disputa, cuando ya carezca de argumentos o pierda la paciencia, (...) las Fuerzas Armadas, irá a todos los extremos, se volverá más violento, será irrazonable, no buscará el entendimiento sino el aplastamiento, y todo acabará en una batalla. Por eso las Fuerzas Armadas no deben deliberar, no deben ser deliberantes en política. Porque han sido creadas por toda la nación, porque la nación entera, sin excepciones de grupo, ni de partido, ni de color, ni de creencias religiosas, sino el pueblo como masa global, les ha dado las armas (...) con el encargo de defender sus intereses comunes, (...) les ha dado fueros, (...) y todo ello con una condición: la de que no entren con todo su peso y su fuerza a caer sobre unos ciudadanos inocentes, por cuenta de los otros⁹.

Como se anotó, Lleras Camargo abrió el camino para afianzar la autonomía de los militares. Al respecto, señalaba: “Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la nación, en vez de que lo decida el pueblo, pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se debe manejar las Fuerzas Armadas, en su función técnica, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal”¹⁰.

8 Alberto Lleras Camargo, *Sus mejores páginas*, Lima, Editora Latinoamericana S.A., 2o. Festival del Libro Colombiano, Biblioteca Básica de Cultura, sin fecha de edición, pág. 209.

9 *Ídem*, págs. 211-212.

10 *Ídem*, págs. 213-214.

En ese momento, comenzaba la marcha hacia el logro de la conciliación para la que se había propuesto el Frente Nacional. Si este acuerdo político resultaba exitoso, la violencia política cesaría. El planteamiento del futuro presidente era sólo el inicio de un proceso en el que las directrices civiles de la política militar debían revisarse y actualizarse según fuera necesario. Pero ello no ocurrió.

De ahí en adelante hubo un desfase profundo entre los cambios sociales y la incapacidad de los gobernantes de formular la política militar. En consecuencia, como se indicó, se afianzó la autonomía de las instituciones castrenses, particularmente en el manejo del orden público y la adquisición de prerrogativas institucionales. Este manejo se volvió estratégico a medida que avanzó la confrontación armada entre las guerrillas y las Fuerzas Militares, y se ampliaron y diversificaron las violencias¹¹.

Al no revisarse y actualizarse las escasas y tímidas directrices políticas del papel militar en la sociedad, los altos mandos castrenses asumieron su diseño en forma improvisada, de acuerdo con sus percepciones de las situaciones de orden público, orientadas por los planteamientos anticomunistas, la concepción político-militar norteamericana y la Doctrina de Seguridad Nacional. De manera excepcional los militares adelantaron planes de importancia y las orientaciones con pretensiones estratégicas fueron elaboradas para fines concretos y de corta duración. Las críticas de los gobiernos a estos planes y orientaciones solamente se produjeron cuando los consideraron incompatibles con los objetivos electorales del bipartidismo.

Durante el Frente Nacional la dirigencia política se ocupó principalmente de construir y consolidar maquinarias para la reproducción electoral del bipartidismo coaligado. En contraste, la protesta social no encontró mayor receptividad institucional en la clase política, máxime cuando el régimen no contemplaba espacios de oposición. Por ello, esta protesta se convirtió en asunto de orden público manejado exclusivamente por militares y policías. Además de las guerrillas, el sistema convirtió en enemigos potenciales o reales a quienes tan sólo pretendían oponerse por medios pacíficos.

Los militares se subordinaron a los gobiernos del Frente Nacional haciendo abstracción de su pasado castrense de politización bipartidista. Buscaron limitar sus funciones al plano militar, enmarcándolas en un indefinido concepto de defensa nacional¹². La liberación de la tutela ideológica bipartidista les permitió identificarse

11 La autonomía militar ha sido frecuente en América Latina. La creencia en que la nación se formó bajo la tutela castrense favoreció hasta los años cincuenta las intervenciones políticas del llamado viejo militarismo. Pero tal relación disminuyó de manera significativa con el nuevo militarismo surgido de la Guerra Fría, que se apoyaba en la ideología de la seguridad nacional y el anticomunismo difundidos por los Estados Unidos, y que llegó al poder con el golpe brasileño de 1964.

12 Sin embargo, hasta los años setenta, "(...) el orden público, como las incursiones guerrilleras, los motines estudiantiles, las protestas obreras, evoca[ba] para los dirigentes políticos colombianos,

mejor con su concepción abstracta de nación, así como con el Estado. Sin embargo, tal identificación no fue fácil ni armónica. La búsqueda de una concreción de la nación y de la manera de abocar su defensa no produjo una visión global, sino una serie de tendencias poco coherentes entre sí. Dichas tendencias se derivaron de la influencia de las ideologías político-militares provenientes del exterior y de las vicisitudes profesionales tales como la participación en la guerra de Corea, en la violencia bipartidista y en los problemas sociales del país.

Algunas de estas tendencias se enfrentaron entre sí, en buena medida por el deseo de un amplio sector castrense de aislarse de la política al concebir el asunto militar como tecnocrático. El caso más visible fue la confrontación durante los años sesenta entre los partidarios del desarrollismo militar y quienes consideraban politizada esa tendencia, problema que provocó en 1965 la destitución por parte del presidente Guillermo León Valencia (1962-1966) del general Ruiz Novoa, cabeza visible de la línea desarrollista. Esas contradicciones fueron a veces alentadas por dirigentes del bipartidismo, según sus conveniencias políticas del momento¹³.

A medida que avanzó la despolitización bipartidista y se generalizó la ideología del anticomunismo entre los militares, el concepto de seguridad nacional fue desplazando en importancia al de defensa nacional¹⁴. La seguridad nacional suponía una permanente amenaza de fuerzas nacionales e internacionales vinculadas al comunismo, a diferencia de la defensa nacional cuyo móvil era la tradicional salvaguardia de la soberanía, principalmente frente a los países vecinos. La defensa nacional se convirtió en el medio para garantizar la seguridad y de esta forma quedó involucrada también en la lucha anticomunista.

La adopción de la concepción de seguridad nacional como directriz militar y la autonomía relativa en el manejo del orden público terminaron con la prevención militar de adoptar posiciones políticas frente a la confrontación armada. Esto se con-

(Continuación Nota 12)

no propiamente el fantasma de la dictadura del proletariado, en que nadie cree, sino el más palpable de la dictadura militar.” Mario Arrubla Yepes, “Síntesis de historia política contemporánea”, en *Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo XXI*, decimocuarta edición, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1991, pág. 199.

- 13 Andrés Dávila Ladrón de Guevara periodizó las fluctuaciones producidas a partir del Frente Nacional en las relaciones de las instituciones militares con los gobiernos civiles, ubicándolas entre las posiciones extremas de subordinación y autonomía. La subordinación implícita con autonomía desarrollista de los militares transcurrió entre 1958 y 1965; la subordinación explícita con autonomía represiva, entre 1965 y 1977; la subordinación mínima con autonomía consolidada, entre 1977 y 1982; la subordinación obligada con autonomía clandestina, entre 1982 y 1989; y la subordinación objetiva con autonomía especializada, entre 1989 y 1994. *El juego del poder: historia, armas y votos*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Cerec, 1998.
- 14 Son diferentes la concepción estadounidense de seguridad nacional y la Doctrina de Seguridad Nacional suramericana, pese a que la primera influyó en el desarrollo de la segunda y ambas fueron expresión de la Guerra Fría. Véase el Capítulo Uno.

firmó con el inicio de los procesos de paz en 1982. La consideración de las guerrillas como problema político por parte del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y la combinación del tratamiento militar con las negociaciones despertaron la oposición soterrada de los militares, quienes percibieron que el terreno técnico de control de la subversión se estaba contaminando. Esta situación general se prolongó hasta que la finalización de la Guerra Fría y la coyuntura interna de 1989 a 1991 hicieron que el gobierno del presidente liberal César Gaviria (1990-1994) iniciara un vuelco en las tendencias de tratamiento del problema militar.

X EL PLAN LAZO Y LAS TENTATIVAS DE DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA MILITAR

Pese al fin de la confrontación armada entre los partidos, durante el gobierno del general Rojas Pinilla resurgió la violencia a través de dos tendencias que se consolidaron durante el Frente Nacional: la bandolerización de antiguas guerrillas y la insurgencia política alimentada por la ideología comunista. La primera derivó buena parte de su dinámica de la inercia de la antigua violencia y el retiro del apoyo partidista a los grupos armados como efecto del pacto frentenacionalista, así como de la búsqueda de lucro fácil mediante acciones delictivas¹⁵. La segunda tuvo origen en grupos de autodefensa, que años después se convirtieron en guerrillas, debido al respaldo del Partido Comunista y al acoso del Ejército¹⁶.

La directriz política para el ejercicio militar al comienzo del Frente Nacional la proporcionaba la necesidad de pacificación dado el retiro del apoyo bipartidista a las guerrillas. Ello bajo los principios enunciados por el presidente Lleras Camargo en el discurso del Teatro Patria. El Frente Nacional reservó la cartera de Guerra (nombre hasta 1965 del actual Ministerio de Defensa Nacional) a un militar en servicio activo, generalmente al más antiguo del escalafón, lo que convirtió a ese ministerio en una jefatura militar adicional a su carácter político. El mandato constitucional de paridad burocrática bipartidista avalaba la medida, debido a que entonces había trece ministerios.

Los dos ministros de Guerra del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962), los generales Alfonso Sáiz Montoya y Rafael Hernández Pardo, fueron fieles a la subordinación militar al gobierno civil, no obstante ciertas resistencias al plan gubernamental de rehabilitación, que hacía parte de la política de pacificación nacional. Lleras defendió esta política, pero por lo demás se limitó a apoyar los escasos planes

15 Sobre el particular véase Gonzalo Sánchez y Donny Meertens, *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores, 1983.

16 Acerca del inicio de la insurgencia véase Eduardo Pizarro Leongómez, con la colaboración de Ricardo Peñaranda, *Las Farc (1949-1966). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1991.

y normas expuestos por estos generales, o los tramitados desde los escalones subalternos del Ministerio de Guerra, en concordancia con los planteamientos de su discurso.

El Decreto 256 de febrero de 1960 fue la primera norma importante sobre asuntos militares del primer gobierno del Frente Nacional¹⁷. Con ella se reorganizó el Consejo Superior de la Defensa Nacional, asignando la presidencia al ministro de Guerra, y dando participación a los ministros de Gobierno, Hacienda y Relaciones Exteriores, y al comandante General de las Fuerzas Armadas. Al jefe de Estado Mayor Conjunto se le reservó la función de secretario ejecutivo permanente. Este Consejo había sido creado en 1943, durante la Segunda Guerra Mundial. Su reorganización lo revivió y actualizó, asignándole funciones de asesoría al gobierno y de colaboración en el estudio y preparación de las medidas requeridas para la defensa nacional. El Decreto 1705 de agosto del mismo año precisó que el Consejo Superior de la Defensa Nacional debía ser un organismo asesor del ministro de Guerra¹⁸, lo que aumentó su importancia. Este Consejo se convirtió en el principal vínculo orgánico oficial entre militares y civiles en materias castrenses.

La falta de aplicación de estas dos normas en los años subsiguientes influyó en forma decisiva en la política estatal en materias castrenses. No operó lo que mostraba ser el comienzo de institucionalización de una política militar, como parte del proceso de modernización del Estado. Que se sepa, el Consejo no se utilizó como organismo asesor en esta época crucial, en la que se diseñó la política militar para controlar la violencia bandoleril.

En términos generales, las políticas gubernamentales formuladas durante el Frente Nacional y la vigencia del sistema que éste configuró fueron desarticuladas y carecieron de continuidad. Los planes de desarrollo, por ejemplo, se diseñaron de acuerdo con las consignas que tenían mayor popularidad en las campañas electorales y sin tomar en cuenta los planes aprobados por los gobiernos anteriores, además de que tuvieron escasa ejecución. Así, se podría estar de acuerdo con el general Valencia Tovar, cuando dice que “este es un país de cuatrienios: cada presidente rompe con el pasado y entra a revolver el país con su esquema de salvación; diseña nuevas políticas, si es que se pueden llamar así las improvisaciones. Esas improvisaciones han caracterizado también los frentes externo e interno. Sólo en parte la ausencia de políticas ha sido remplazada por el estamento militar”¹⁹. Pese a la continuidad de los

17 *Diario Oficial* N° 30164, 22 de febrero de 1960.

18 *Diario Oficial* N° 30302, 11 de agosto de 1960. Además, el Decreto 1705 trasladó la Dirección de la Policía Nacional de depender de manera directa del Comando General de las Fuerzas Militares al Ministerio de Defensa.

19 Y agrega: “Hay dos campos para enfocar la acción del Estado: el militar y el político, que en realidad deberían formar uno solo dividido en dos segmentos: uno en donde se aplican los instrumentos de poder del Estado, el militar, y otro donde se diseñan las políticas del Estado para tratar una situación”. Entrevista con el general (r) Alvaro Valencia Tovar, febrero de 1992.

objetivos militares centrales de pacificación y derrota de enemigos genéricos (bandoleros, guerrilleros y comunismo), y a la persistencia de patrones de comportamiento estamental, los militares estuvieron supeditados entonces a la improvisación y a los cambios de las políticas estatales. Cada ministro militar tuvo la posibilidad de definir su propia política, y cuando no lo hizo la iniciativa corrió por cuenta de sus subalternos inmediatos, especialmente los comandantes de las Fuerzas Militares y el Ejército. Con cierta excepción del Plan Lazo, durante más de tres décadas, prácticamente no se formularon planes que ameriten el nombre de políticas militares de Estado.

El Plan Lazo fue la estrategia militar diseñada para lograr la pacificación del país²⁰. Su importancia radica en que fue el único ejemplo exitoso de planes militares de envergadura nacional con objetivos de largo aliento. Fue una estrategia ajena a las preocupaciones de las autoridades civiles, muestra de la tendencia de independencia relativa de las instituciones militares para formular sus planes. Además, indicó el peso de las decisiones y las capacidades individuales en tales formulaciones, en detrimento de una participación más institucional.

El general Alberto Ruiz Novoa fue el gestor principal del Plan Lazo²¹. Desde el Comando del Ejército definió una nueva forma de abocar los problemas de orden público, que continuó y amplió tras ser nombrado ministro de Guerra al iniciar el mandato el presidente conservador Guillermo León Valencia (1962-1966)²². El general Ruiz señala que el Plan Lazo provino del estudio profundo de la situación colombiana y de sus conocimientos militares²³. En el siguiente aparte de una entrevista describe el proceso de creación del Plan.

Como jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas hice mi primera ‘apreciación de situación’ y vi que las causas de la violencia eran eminentemente políticas y de tipo social y económico. La conclusión de esa apreciación se la envié al presidente Lleras Camargo, por intermedio del ministro Sáiz Montoya. No pasó nada. A los seis meses hice otra apreciación, recalcando y ampliando la primera. Vino el cambio de ministro. Fue nombrado Hernández Pardo, lo que condujo a la renuncia del almirante Juanito

- 20 Aunque el Plan Lazo tuvo influencia de las concepciones doctrinarias estadounidenses derivadas de la Guerra Fría, su nombre no corresponde a una adaptación de la sigla Laso (Latin American Security Operation), como afirman algunos analistas.
- 21 El general Ruiz tuvo formación y experiencia excepcionales para su tiempo. Entre 1946 y 1949 hizo el curso de estado mayor en Chile, uno de los países latinoamericanos con mayor solidez en la profesionalización militar. Entre 1952 y 1953 fue comandante del Batallón Colombia en la guerra de Corea. Durante el gobierno militar estuvo en la Contraloría General de la República, primero como subcontralor y luego como contralor. Con posterioridad, fue jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y en 1959 fue nombrado comandante del Ejército.
- 22 Los generales Jorge E. Villamizar Flórez y Alfonso Ahumada Ruiz pidieron el retiro del servicio por ser más antiguos en el escalafón militar que Ruiz Novoa.
- 23 Entrevista con el general (r) Ruiz Novoa...

Pizarro porque era más antiguo que el nuevo ministro. Con éste tuve la sorpresa de mi nombramiento en el Comando del Ejército.

En el Comando del Ejército procedí a elaborar el Plan Lazo en unos seis u ocho meses. Había que involucrar a varios ministerios. El nombre de Lazo lo puse yo. Con el apoyo de oficiales distinguidos hicimos el Plan. Se lo mandé al general Villamizar, comandante General de las Fuerzas Armadas, y me lo devolvió diciendo que no lo aprobaba. No lo entendieron. Entonces lo guardé. En febrero de 1962 publiqué un editorial en la Revista del Ejército que llamé “Justicia social y propósito nacional”. Analizando la Constitución, le proponía al país que adoptara la justicia social como propósito nacional para esa generación.

Desde el Comando del Ejército había llevado a cabo una serie de gestiones con relación al combate con la guerrilla, como la acción cívico-militar. Entre otras cosas, producíamos volantes de propaganda. Modifiqué la organización del Ejército para enfrentar la guerrilla, que es un fenómeno muy antiguo. En el folleto *La misión del Ejército* planteé los principios respectivos. La filosofía del Plan era ‘quitarle el agua al pez’, o sea, quitarle el apoyo campesino a la guerrilla. Hubo novedades tácticas, como los grupos localizadores de la guerrilla, pero la acción cívico-militar era más importante que el combate.

Cuando llegó el gobierno del presidente Valencia y me nombraron ministro, comenzó a operar el Plan. Éste se presentó en el Consejo de Ministros y el Presidente lo aprobó. No solamente se integraron las otras fuerzas sino también los ministerios de Salud, de Hacienda, de Comunicaciones, etc. El Presidente nunca interfirió en el manejo de las Fuerzas Armadas. Me dio total confianza y autonomía. Él siempre respaldó mis órdenes. Ese fue el gran éxito.

La acción cívico-militar fue una experiencia formidable y sirvió mucho. Los generales no entendieron el asunto, pues decían que el Ejército no era para arreglar zapatos ni sacar muelas. Los políticos de los pueblos se fastidiaron porque comenzaron a perder influencia. En cambio, los políticos a nivel nacional sí entendieron y apoyaron el Plan, con pocas excepciones²⁴.

La creación en 1961 del Destacamento Operacional del Quindío fue tal vez el primer experimento del Plan Lazo²⁵. En el Destacamento convergía la jurisdicción de tres de las siete brigadas con que contaba el Ejército en su organización operativa: la VI al oriente, con comando en Ibagué, la III al suroccidente, con dirección en Cali, y la IV al norte, con jefatura en Medellín. El mando del Destacamento se

24 Y agrega: “Con la operación Marquetalia desapareció la ‘república independiente’. Se hizo con el apoyo de operaciones de tipo psicológico. Nos ayudaron antiguos guerrilleros liberales como ‘Peligro’. A Marquetalia entramos sin que salieran los campesinos. En diciembre de 1965 se gestó la última operación en El Pato y Guayabero. En esa época escribí mi discurso sobre la reforma de las estructuras y el propósito nacional para el homenaje que recibí de la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia), lo que me costó la salida del Ejército. La operación de Riochiquito se había acabado cuando salí”. Entrevista con el general Ruiz Novoa...

25 Entrevista con el general (r) Hernando Currea Cubides, noviembre de 1991.

ubicó en la ciudad de Armenia, que dependía de la jurisdicción de la IV Brigada. La responsabilidad del Destacamento era sólo operacional, ya que el apoyo administrativo estaba a cargo de las tres brigadas. Con posterioridad, al Destacamento lo convirtieron en la VIII Brigada, comenzando así la multiplicación de estas unidades y el crecimiento sostenido del pie de fuerza, a medida que el conflicto armado se expandió²⁶.

Quizás lo más importante del Plan Lazo fue su carácter marcadamente desarrollista. Fue un esfuerzo por integrar la acción militar en la sociedad, de la cual se tenía la concepción simple y esquemática propia del pensamiento militar derivado de la concepción de seguridad nacional. Fiel a su carácter desarrollista, el Plan Lazo pretendía colaborar en el proceso de despegue hacia el desarrollo, lo que concordaba con el famoso esquema de la época sobre las etapas del desarrollo de W. W. Rostow. El objetivo de fondo era la erradicación del comunismo, pues se suponía que esta ideología propiciaba las guerrillas y la subversión, siempre y cuando existiera el caldo de cultivo de la pobreza.

El general Ruiz Novoa consideraba que el esfuerzo de integración militar en la sociedad debería estar orientado por las instituciones militares y no por otras instancias del Estado. Para él, la estrategia política de la defensa y la seguridad nacional es exclusiva del ámbito militar²⁷. Esta visión de autonomía militar con proyección política, que implicó críticas al sistema, determinó su retiro por voluntad presidencial en 1965. La clase política abrió fuegos contra Ruiz Novoa, pero fueron las presiones ejercidas sobre el presidente Valencia por la cúpula militar las que decidieron su retiro. Los militares consideraban deliberativa, y por tanto inconstitucional, la posición crítica del Ministro²⁸.

Varios militares opinan que el Plan Lazo es un producto exclusivamente “criollo”, desconociendo la influencia de la concepción norteamericana del Estado de seguridad. Señalan, además, que algunas de las ejecuciones del Plan fueron tomadas como enseñanza por los programas antiguerrilleros de los Estados Unidos²⁹. Pero no debe olvidarse que ese Plan se desarrolló dentro de la ideología del anticomunismo propia de la Guerra Fría, cuando la revolución cubana era identificada por los militares como el

26 Pierre Gilhodés estima que entre 1961 y 1965 las Fuerzas Militares aumentaron de 23.000 hombres a 37.000. Véase “El Ejército colombiano analiza la violencia”, en Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda (compiladores), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, Fondo Editorial Cerec, 1986, pág. 306.

27 *Ibid.*

28 Los principios del general Ruiz Novoa quedaron plasmados en un libro suyo que tuvo resonancia, ya que se publicó como respuesta a las reacciones de los políticos a sus declaraciones sobre la necesidad de “reforma de las estructuras”. Véase Alberto Ruiz Novoa, *El gran desafío*, Bogotá, Tercer Mundo, 1965. En las páginas 54, 55, 70, 73, 77-78, 81, 85 y 91-108 se menciona esa necesidad.

29 Entrevistas con los generales (r) Ruiz Novoa... y (r) Valencia Tovar...

principal problema de la región. Además, habían aparecido movimientos guerrilleros en varios países latinoamericanos, y los Estados Unidos promovían la militarización de la política internacional mediante su concepción de la seguridad nacional. En estas condiciones, había que exterminar al comunismo personificado en la subversión.

Desde los años cincuenta, con el MAP (Mutual Aid Program), concretado en Colombia mediante el Acuerdo de Asistencia Militar de 1952, y con los cursos operativos y técnicos que adelantaron militares colombianos en Estados Unidos, se inició la influencia institucional norteamericana, que se superpuso a la herencia prusiana. La concepción política de la Guerra Fría estaba presente en las enseñanzas norteamericanas, pero muchas de sus propuestas estaban alejadas de las posibilidades nacionales por falta de medios y recursos económicos para incorporar sus tecnologías. En cuanto al Plan Lazo, el mismo general Ruiz Novoa trajo una misión militar estadounidense para ayudar a su configuración³⁰.

El Plan Lazo tuvo amplias repercusiones ideológicas y organizativas en las instituciones castrenses. En el plano ideológico, se dio vía libre al anticomunismo como directriz para la identificación de un nuevo “enemigo”, categoría central de toda misión militar. Las publicaciones militares introdujeron conceptos novedosos como el de seguridad interna³¹, complementario al de seguridad nacional. En la Escuela Superior de Guerra comenzaron a estudiarse los problemas de la posguerra, sobre la base de una concepción de dos bloques antagónicos. Además, el estudio de la insurgencia de Argelia dio paso a consideraciones sobre la moderna guerra de guerrillas, que supuso la recuperación de la enseñanza de una de las formas más antiguas de combate³². Pero lo más importante fue la fusión de la teoría y la práctica a partir de 1964, con las operaciones contra las llamadas “repúblicas independientes”, baluartes de las autodefensas campesinas de tendencia comunista³³. Estas operaciones, adelantadas bajo las directrices del Plan Soberanía –operación militar dependiente de la estrategia del Plan Lazo–, fueron el principal acicate para la constitución de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc³⁴.

30 Entrevista con el coronel (r) Humberto González Rozo, mayo de 1991. El Plan Lazo estimuló iniciativas de innovación estratégica y táctica. En el Ejército sobresale el diseño estratégico del plan Soberanía, aplicado a objetivos específicos, y la conformación táctica de las compañías antiguerrilleras Flecha y Arpón, creadas en la Escuela de Infantería y empleadas con éxito en diversas regiones del país. Estas innovaciones tácticas fueron dirigidas entonces por los tenientes coroneles José Joaquín Matallana y Álvaro Valencia Tovar. Véase Valencia Tovar, *Testimonio de ...*, págs. 410-414 y 453-455.

31 Gilhodés, “El Ejército colombiano analiza...”, págs. 314-317.

32 Entrevista con el brigadier general (r) Puyana García...

33 En estas operaciones coincidieron los intereses de los dirigentes políticos del bipartidismo y los militares. Entre los políticos sobresalió Álvaro Gómez Hurtado, representante del sector más intransigente del Partido Conservador, y quien acuñó el nombre de “repúblicas independientes”.

34 Para una visión militar véase Valencia Tovar, *Testimonio de...*, págs. 452-490.

En el plano organizativo se introdujeron principios importantes, como la necesidad de que los estados mayores prestaran asesoría a los gobiernos para definir políticas de seguridad del país. Esta y otras ideas se elevaron a fuerza de ley con la expedición del Decreto-Ley 3398 –Estatuto para la Defensa Nacional– de diciembre de 1965³⁵, firmado por el nuevo ministro, el general Gabriel Reveiz Pizarro. Esta norma fue particularmente importante porque no hubo ninguna otra directriz militar estratégica durante el resto del siglo XX. Aunque el Plan Lazo culminaba en ese momento con la liquidación del bandolerismo y el retiro del general Ruiz, la expedición del decreto le dio peso institucional a la nueva concepción de la defensa nacional. El decreto organizó la defensa nacional para lo cual la definió como “la organización y previsión del empleo de todos los habitantes y recursos del país, desde tiempo de paz, para garantizar la Independencia Nacional y la estabilidad de las Instituciones”. En esa tarea se involucraba a todos los colombianos y a todas las personas naturales y jurídicas, y se consideraban la defensa civil y la movilización como partes integrantes de la defensa nacional. El decreto también sustituyó el tradicional nombre de Ministerio de Guerra por el de Ministerio de Defensa Nacional. En las consideraciones justificatorias se señalaba la necesidad de contar con un instrumento reglamentario de la defensa nacional, que estructurara los planes de seguridad interior y exterior de la nación. También se anotaba “que la acción subversiva que propugnan los grupos extremistas para alterar el orden jurídico, requiere de un esfuerzo coordinado de todos los órganos del poder público y de las fuerzas vivas de la nación”.

Este estatuto considera al presidente de la República –en su calidad de suprema autoridad administrativa– como el responsable de la defensa nacional³⁶. Señala que para su preparación y ejecución el Presidente contará con el Ministro de Defensa, el Consejo Superior de la Defensa Nacional y el Escalón Bélico (Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Policía Nacional y demás organismos que determine el Presidente de la República). Según el Decreto, el Consejo Superior de la Defensa Nacional debe asesorar al gobierno y colaborar en el estudio y preparación de las medidas que requiera la defensa y seguridad de la nación. La norma señala las atribuciones del Presidente y del Ministro de Defensa en relación con la defensa nacional, y las funciones del comandante general de las Fuerzas Militares, de los comandos de cada una de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Finalmente, hace precisión

35 Ministerio de Defensa Nacional, *Copilación de disposiciones legales vigentes, 1964-65*, tomo V, Bogotá, Imprenta de las Fuerzas Militares, 1970, págs. 267 y sigs.

36 El Decreto 3398 dispone que el Consejo Superior de la Defensa Nacional esté integrado por los ministros de Defensa Nacional, Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda, Trabajo, Comunicaciones y Obras Públicas, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Jefe del Estado Mayor Conjunto. El Consejo lo preside el presidente de la República, o en su ausencia el ministro de Defensa Nacional.

sobre las medidas para la movilización y la defensa civil, y la requisición y la ocupación de bienes y servicios. Así, quedaron cobijados todos los organismos armados y algunos civiles del Estado por las decisiones militares en cuestiones concernientes a la defensa nacional³⁷.

Al año siguiente de expedido el estatuto para la defensa nacional, el gobierno reglamentó, mediante el Decreto 893 de 1966, el artículo 33 de esa norma, en lo concerniente a definición, clasificación y porte de armas³⁸. Al permitir el porte de armas de uso privativo de los organismos del Estado a organizaciones de defensa civil, abrió el camino a un prolongado problema que se acrecentó a partir de los años ochenta con la proliferación de grupos paramilitares y de autodefensa.

AUSENCIA DE UNA POLÍTICA MILITAR DE ESTADO

Luego de la experiencia del Plan Lazo, los intentos de algunos militares de avanzar en la formulación de políticas que orientaran el ejercicio castrense, en especial en su confrontación con la subversión, fueron fallidos. Como se verá más adelante, la mayor parte de estos intentos provinieron de militares que habían apoyado las ideas del general Ruiz Novoa. Hasta 1990 se formularon normas poco articuladas entre sí en lugar de políticas militares que consideraran el papel del Estado como un todo. Quizás el único factor “articulador” de dichas normas fue la excepcionalidad constitucional del estado de sitio, que permitió escamotear el Estado de derecho. Por eso este factor se destaca en el análisis del problema de la defensa y la seguridad nacional en Colombia.

Esta excepcionalidad se convirtió en la práctica en una situación jurídica normal debido a su frecuente uso desde 1948, cuando la violencia bipartidista se extendió en el país. El uso indiscriminado del estado de sitio se generalizó a mediados de los años sesenta, cuando comenzó a utilizarse más para reprimir los movimientos populares que para combatir la violencia armada³⁹. Así, el Estado de derecho en Colombia fue

37 En 1968 hubo una reorganización administrativa del Ministerio de Defensa Nacional, en la cual se incluyó de nuevo el Consejo Superior de la Defensa Nacional, sin alterar sus funciones y composición señaladas en el decreto de 1965. Aunque no se mencionó la Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo, esta omisión fue corregida en 1971, cuando se hizo otra reorganización del Ministerio por medio del Decreto 2335. En él se especificó que esa Secretaría tenía la función de ejecución y planeamiento de las medidas adoptadas por el Consejo.

38 Ministerio de Defensa Nacional, *Copilación...*, tomo VI..., págs. 142 y sigs.

39 Véase Gustavo Gallón Giraldo, *Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958-1978*, Bogotá, Editorial América Latina, 1979. En 1965 confluyeron varios fenómenos entre los cuales se destaca el inicio de la actividad guerrillera subversiva. En *La república de las armas*, Bogotá, Cinep, Serie Controversia, Nos. 109-110, 1983, pág. 27, Gallón señala que “... se restableció desde 1965 la práctica utilizada durante la dictadura de someter a los civiles a juzgamientos militares”. Así

abolido *de facto*, pues, hasta la promulgación de la Constitución de 1991, Colombia vivió casi siempre bajo las condiciones del Artículo 121 de la Carta de 1886.

En mayo de 1965, luego de casi dos años de normalidad jurídica (el lapso más largo desde 1949), el gobierno declaró turbado el orden público, es decir, declaró el estado de sitio, por medio del Decreto 1288⁴⁰. Un decreto subsiguiente, el 1290, autorizó la convocatoria de consejos verbales de guerra, incluso para los civiles, medida que no podía dictarse bajo normalidad jurídica⁴¹. Este decreto se apoyó en la Ley 141 de 1961, que convirtió en legislación permanente el Código de Justicia Penal Militar expedido por la Junta Militar (Decreto 250 de 1958). Ese código buscó dar coherencia a las normas dictadas al respecto desde 1948. Incluía entre las competencias de la justicia penal militar delitos contra el Estado cometidos por civiles y desarrollaba lo concerniente a los consejos verbales de guerra⁴².

El estado de sitio facilitó las iniciativas militares, tanto de carácter normativo como operativo, y actuó como una especie de visto bueno anticipado para las acciones represivas por venir. Propició la autonomía de las acciones castrenses al eliminar las cortapisas jurídicas y estimuló una dinámica violatoria de los derechos humanos. Además, en determinadas coyunturas, algunas de las normas acumuladas mediante el estado de sitio fueron seleccionadas y reagrupadas para ser convertidas en legislación permanente, con el fin de crear un cuerpo legislativo relativamente homogéneo que sirviera de modelo estratégico contra la subversión. Tal fue el caso del Decreto 1923 de 1978, conocido como Estatuto de Seguridad.

(Continuación Nota 39)

mismo, Iván Orozco Abad en su libro *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en Colombia*, Editorial Temis-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1992, pág. 53, afirma que "Las prácticas dominantes de desobediencia civil fueron perseguidas como delitos políticos dentro del marco de una política criminal crecientemente discriminativa. (...) Así, los movimientos sociales y políticos y demás expresiones de emergencia de la sociedad civil, luego de períodos de crecimiento y auge participativo, entraron en procesos de descomposición. Las secuelas acaso más graves de ese proceso fueron el debilitamiento de las luchas democráticas y el fortalecimiento de la lucha armada".

40 Al amparo de esta norma se promulgó, entre otros, el citado Decreto 3398 de 1965 que organizó la defensa nacional.

41 Virgilio Barco Vargas, *El restablecimiento del orden público: una utilización novedosa del estado de sitio*. Informe del Presidente de la República al Congreso Nacional, tomo VII, Bogotá, Presidencia de la República, 1990.

42 *Ibid.* La institucionalización de los consejos verbales de guerra fue una de las respuestas gubernamentales a la revuelta del 9 de abril provocada por el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. Los decretos 1270 y 1271 de abril de 1948 fueron más drásticos que el Decreto 1640 de julio de 1944, promulgado a raíz del fracasado golpe de Estado contra el presidente Alfonso López Pumarejo, pues la competencia militar para juzgar a civiles por delitos políticos se extendió a los delitos comunes, como robos, saqueos y asesinatos. Véase Adolfo León Atehortúa y Humberto Vélez Ramírez, *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Javeriana, Seccional Valle, 1994.

Convertir en legislación permanente la dispersa normatividad promulgada bajo el estado de sitio posibilitaba el levantamiento de la excepcionalidad constitucional sin necesidad de alterar la capacidad represiva del Estado. Sin embargo, el torpe manejo de los problemas sociales por parte de los gobiernos convirtió la búsqueda de normalización constitucional en un círculo vicioso por la necesidad de improvisar nuevas normas restrictivas, además de reforzar la autonomía militar en el manejo del orden público. Así lo atestiguan el recurso continuo al estado de sitio en momentos de crisis, la inmediatez característica de su legislación, la ausencia de soluciones al problema social y su remplazo por medidas represivas. La Ley 48 de 1968, expedida bajo el gobierno siguiente al de Guillermo León Valencia, dio comienzo a este problema, pues además de convertir el decreto sobre defensa nacional de 1965 en norma permanente, agregó a esta condición otros 26 decretos expedidos y revisados desde la última vigencia del estado de sitio⁴³.

El gobierno del presidente liberal Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) buscó que la práctica de los gobiernos compartidos no corriera peligro con la finalización del Frente Nacional. La Reforma Constitucional de 1968 dispuso el desmonte progresivo de normas, como la alternación presidencial y la paridad parlamentaria, al tiempo que dejó vigente la continuidad de la coalición bipartidista en la burocracia, por medio de la “participación adecuada y equitativa” del segundo partido en votos. Además, le quitó al Congreso el manejo de la política económica con el fin de mantenerla alejada de las prácticas clientelistas en ascenso, a las cuales la reforma misma les abría las puertas⁴⁴.

La separación de las políticas económica y partidista se sumó a la progresiva autonomía militar en las funciones represivas, que había sido impulsada desde el gobierno anterior. De esta manera, la política de Estado quedó circunscrita a lo económico, los asuntos partidistas a la potestad de los gobiernos y sus coaliciones, y la cuestión militar a la cúpula castrense. Esta separación contribuyó al proceso de formación de lo que puede denominarse sistema político del clientelismo⁴⁵, en el que la

43 Algunos decretos no fueron convertidos en normas permanentes, entre ellos el 978 de 1967, que creó la Junta de Inteligencia Nacional y sus seccionales. Esta norma conservaba el espíritu del Plan Lazo, al involucrar a las autoridades civiles con las militares en lo concerniente a las labores de inteligencia para la defensa nacional. Un decreto extraordinario de 1972, el 050, restableció las juntas de inteligencia, con considerandos similares a los del Decreto 978 de 1967. El Decreto 050 creó e integró las juntas de inteligencia seccionales con la Junta de Inteligencia Nacional. Sin embargo, a la Junta se le restó categoría con relación a la legislación de 1967, pues se le asignó la presidencia al jefe del Departamento 2 del Estado Mayor Conjunto, en sustitución del jefe del mismo Estado Mayor. Así mismo, fue abolida la representación civil de otros ministerios. Ministerio de Defensa Nacional. *Copilación...*, tomo VI, págs. 244 y sigs.

44 Véase F. Leal Buitrago y Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1991, pág. 67.

45 *Ídem*, Capítulo 1.

esencia política se circunscribió al manejo bipartidista con fines electorales. Dentro de este sistema se considera que las políticas económica y militar son asuntos básicamente técnicos, y por ello se dejan en manos de organismos con gran autonomía, como el Banco de la República (antes en manos de la Junta Monetaria), el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación para la primera, y el Ministerio de Defensa para la segunda⁴⁶.

Lleras Restrepo ratificó al general Gabriel Revéiz Pizarro en el Ministerio de Defensa, debido en parte a la necesidad de consolidar la tendencia tecnocrática militar. Con esa ratificación alteró la costumbre creada por el Frente Nacional, de que cada presidente nombrara un nuevo ministro del ramo, casi siempre el militar en servicio activo de mayor antigüedad. Este general murió a los pocos meses y fue remplazado por el general Gerardo Ayerbe Chauz, quien permaneció en el cargo por el resto de ese gobierno. Ninguno de estos ministros comulgaba con la línea desarrollista, a tal punto que fue el propio general Reveiz quien le sugirió al presidente Valencia el retiro del general Ruiz Novoa⁴⁷. Para esta época, la violencia bipartidista había pasado a la historia y su lugar fue tomado por la violencia comunista, con el nacimiento del Ejército de Liberación Nacional, Eln, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc. La línea de mando que sustituyó al creador del Plan Lazo consideraba que el problema de la subversión debía tratarse sólo con las armas, pues cualquier otra consideración implicaba inmiscuirse en política. La bipolaridad ideológica internacional no era considerada política, pues confrontar el comunismo era sencillamente un deber patriótico.

Durante las administraciones posteriores a la del presidente Valencia, había en los altos mandos castrenses oficiales que habían colaborado en el desarrollo de los principios estratégicos del general Ruiz Novoa, o que los compartían, así como otros que no comulgaban con tales orientaciones. Por eso hubo distintas orientaciones en las normas y acciones referentes a la defensa y seguridad. Ejemplo de ello fue el curso de Altos Estudios de la Escuela Superior de Guerra adelantado en 1967, del que hizo parte un grupo de oficiales con visión desarrollista, calificada por ellos mismos como “línea sociológica”. En este curso se elaboró un nuevo plan nacional que recogió las enseñanzas del Plan Lazo y las actualizó de acuerdo con la nueva dimensión del conflicto guerrillero⁴⁸. Ese ejercicio académico militar de contrainsurgencia sirvió de semilla para el Plan Andes del Ejército, el intento más claro de formulación desde el ángulo castrense de una nueva política militar.

46 La defensa de la subordinación de los militares al gobierno, reafirmada con la destitución del general Guillermo Pinzón Caicedo por parte del presidente Lleras Restrepo en 1969, se debió al intento militar de inmiscuirse en el campo del manejo presupuestal propio de la política económica.

47 Gilhodés le da el nombre de tradicional a esta tendencia. “El Ejército colombiano analiza...”, pág. 319.

48 Entrevista con el general (r) Valencia Tovar...

En el segundo semestre de 1968, con el visto bueno del Presidente, comenzó la ejecución del Plan Andes. Este Plan contemplaba tres etapas. En la primera debían aislarse los focos subversivos, en espera de su sometimiento. En la segunda serían destruidos los núcleos irreductibles. Durante la tercera, considerada la más importante, debían tratarse a fondo los problemas sociales para eliminar el combustible de la violencia. Así se consolidaría la operación, para luego retornar a la normalidad. Esta sería la fase más larga y costosa de la operación, sin la cual los éxitos conseguidos en las dos anteriores acabarían por perderse⁴⁹. La ejecución del Plan perdió fuerza en 1969, debido principalmente a dos factores: la declaratoria de ilegalidad del sistema de reclutamiento de los bachilleres y universitarios integrados como cuerpo técnico al Plan, y la destitución del general Guillermo Pinzón Caicedo, comandante del Ejército, por haber hecho pública una visión del problema administrativo militar contraria al pensamiento presidencial⁵⁰.

El general Hernando Currea Cubides fue el ministro de Defensa durante todo el gobierno conservador de Misael Pastrana Borrero (1970-1974). Su visión desarrollista se plasmó en las reorganizaciones del Ministerio de Defensa en 1971 y 1973⁵¹. Según el general Currea, para alcanzar los objetivos de las Fuerzas Militares cada escalón de mando debería desarrollar tareas complementarias en las áreas que conforman el objeto de acción de la seguridad nacional: estructural, logística, doctrinaria, entrenamiento, inteligencia, desarrollo e imagen pública. De acuerdo con esta escueta apreciación, el carácter doctrinario se deriva del contenido de una serie de principios, procedimientos y métodos que configuran un sistema que guía la acción militar⁵².

49 “El ejemplo de tratamiento adecuado fue en el Vichada, con el Batallón Colombia y la guerrilla de Tulio Bayer y Rosendo Colmenares y unos 250 hombres muy heterogéneos. Hubo consolidación y se acabó toda la guerrilla, con pocos muertos. Las operaciones activas duraron cuatro meses (comenzaron en octubre de 1964) y la consolidación seis meses, lo que demuestra la importancia que se le dio a esta fase. El Batallón salió en agosto del año 65, con el apoyo de toda la población. 20 años de paz demuestran la validez de esta estrategia”. Entrevista con el general (r) Álvaro Valencia Tovar ...

50 Sobre el particular, véase Valencia Tovar, *Testimonio de...*, págs. 538-541.

51 El Decreto 2335 de 1971, que reorganizó el Ministerio, ratificó la existencia del Consejo Superior de la Defensa Nacional, al cual se definió como un organismo encargado de asesorar al gobierno nacional en materia de defensa y colaborar con el estudio y preparación de las medidas y planes que la seguridad de la nación requiriera. También se hizo explícita la actuación del jefe del Estado Mayor Conjunto como secretario permanente del Consejo. Posteriormente, el Decreto 1599 de 1973 se ocupó de la conformación y funciones de la Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo Superior de la Defensa Nacional. Ésta quedó con tres secciones: Administrativa, Seguridad Nacional y Planes, y Movilización Nacional, aparte del secretario ejecutivo permanente y el subsecretario. En la Sección de Seguridad Nacional y Planes se integrarían representantes de todos los ministerios y de Planeación Nacional, cuando lo requiriera el secretario ejecutivo. Ministerio de Defensa Nacional, *Copilación...*, tomo XII..., 1973, págs. 389 y sigs.

52 El general Currea añade que “de la Doctrina sale la política que es la expresión de los gobernantes sobre la interpretación de las necesidades vitales que tiene la comunidad y que se deben convertir en objetivos nacionales”. Entrevista con el general (r) Currea Cubides...

Durante este período presidencial fueron expedidas dos normas de importancia. El Decreto 2046 de 1972 reglamentó el Consejo Nacional de Seguridad, única instancia operante de discusión de los problemas de orden público en el gobierno central hasta 1990. Este consejo había sido creado en 1960 como organismo civil asesor del DAS⁵³. Quedó presidido por el ministro de Gobierno, con participación de los ministros de Relaciones Exteriores, Justicia y Defensa, y el jefe del DAS. Y el secretario general del Ministerio de Gobierno cumplía las funciones de secretario. Al igual que el Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad, el de Seguridad quedó convertido en una unidad de coordinación. Posteriormente, sus funciones fueron ampliadas, al igual que su conformación⁵⁴. En la práctica reemplazó a los demás consejos relacionados con materias de orden público y se constituyó en la instancia central de discusión de estos temas entre las autoridades civiles y militares. Los únicos escenarios institucionales de discusión concertada sobre los problemas de orden público entre 1958 y 1990 fueron el Consejo Nacional de Seguridad y en menor grado los consejos regionales sobre el mismo tema. Sin embargo, las reuniones de estos organismos obedecieron casi siempre a situaciones de emergencia y casi nunca fueron dedicadas a labores de planificación.

El mismo decreto ratificó al Ministerio de Gobierno como “coordinador de las actividades de los organismos encargados de la guarda del orden público” y contribuyó a precisar el carácter político y civil de la función de coordinación de dicha materia. Sin embargo, en la práctica continuó la ambivalencia de funciones entre militares y civiles. Mientras las instituciones castrenses se comprometían cada vez más en la lucha contra la “subversión” (actividades guerrilleras y de sectores de la sociedad supuesta o realmente vinculados a ella), el Ministerio de Gobierno coordinaba solamente lo que quedaba excluido de la definición militar de orden público, como las luchas sindicales. En su función de coordinación, el Ministerio de Gobierno habría podido impartir directrices, pero se limitó a opinar sobre cuestiones que eran consideradas como propias de la órbita castrense.

El Decreto 1573 de 1974 fue la otra norma importante. Estableció y clasificó la documentación relativa a la planeación de la seguridad nacional⁵⁵. Pese a su poca

53 Sobre la base del Decreto 2046 de 1972, en 1974 (Decreto ley 659) el gobierno trasladó el Consejo Nacional de Seguridad al Ministerio de Gobierno, medida que se repitió en 1976 (Decreto ley 126).

54 A los miembros mencionados se agregaron el Director General de la Policía y el jefe de la Defensa Civil. *Diario Oficial* N° 34074, 6 de mayo de 1974, y N° 34491, 17 de febrero de 1976.

55 Ministerio de Defensa Nacional, *Copilación*, tomo XIII.... págs. 439 y sigs. El Decreto clasificó los documentos de planeación de la seguridad en primarios, secundarios y de conciliación. Los documentos primarios son los que se refieren a: 1) fines del Estado y objetivos nacionales (obtenidos de la Constitución y el programa de gobierno), 2) apreciación político-estratégica nacional (estudio comparativo-evaluativo del potencial nacional, en relación con potenciales de otros países), 3) concepto estratégico nacional (formulación de la política de seguridad nacional) y 4)

operancia, junto con el Estatuto para la Defensa Nacional (Decreto 3398 de 1965) fue la matriz orientadora para la elaboración de planes de seguridad nacional durante el resto del período considerado en este capítulo, y su importancia se prolongó hasta el fin del siglo. Con la especificación y clasificación de la documentación se abrió el camino para diseñar y reglamentar la seguridad nacional, pues la única base que existía hasta ese momento era el Decreto 3398 con el que culminó la etapa Ruiz Novoa. De hecho, la norma reglamentaria de la documentación sobre seguridad nacional se apoyó en el Artículo 10 de ese decreto, con el fin de desarrollarlo.

El Decreto 1573 fue la primera norma en mencionar de manera específica el concepto de seguridad nacional, pues hasta ese entonces sólo se había enunciado en los escritos militares de orden teórico⁵⁶. En esta norma están presentes varios de los principios de la Doctrina de Seguridad Nacional elaborada en el Cono Sur y Brasil durante la década anterior. Es el caso de los cinco frentes de poder considerados como los ejes de la sociedad: el interno, asignado al ministro de Gobierno; el externo, al de Relaciones Exteriores; el económico, al ministro de Hacienda y Crédito Público; el militar, al de Defensa Nacional, y el técnico-científico, al ministro de Educación Nacional. Este esquema asumió la concepción que afirma que no son los ejércitos los que combaten sino que es la nación misma. Fue el rescate del viejo principio alemán de la nación en armas del siglo XIX, añadiéndole la defensa interna a causa de la subversión, aspectos que mostraban la incorporación normativa de elementos de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Quizás el efecto más importante del Decreto 1573 fue la elaboración del *Manual provisional para el planeamiento de la seguridad nacional*⁵⁷, que buscó desarrollar esa norma. Fue publicado en 1975, durante la siguiente administración. Pese a su carácter provisional, fue el único manual que hubo en el país hasta 1991 para orientar

(Continuación Nota 55)

directrices gubernamentales (desarrollo de la política de seguridad nacional). Los documentos secundarios son los que se refieren a: 1) apreciación estratégica de cada frente –externo, interno, económico, militar y técnico-científico– (misiones de cada frente y forma de cumplimiento) y 2) plan de acción (coordinación de la forma de cumplimiento de las misiones de cada frente). Finalmente, los documentos de conciliación son los que tratan: 1) plan de seguridad nacional que incluye la movilización (coordinación del Consejo Superior de la Defensa Nacional de los planes de acción de cada frente de poder) y 2) plan de acción nacional (conciliación efectuada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional y el Consejo de Política Económica y Social para armonizar desarrollo y seguridad).

56 Véase, por ejemplo, General Hernando Castro Ortega, “Doctrina de seguridad continental”, en *Revista de las Fuerzas Armadas*, N° 68, Bogotá, abril-junio 1972. En la *Memoria del ministro de Defensa al Congreso* en 1970 se señalaba que en la Escuela Superior de Guerra se había realizado un estudio sobre la Doctrina de Seguridad Nacional.

57 Presidencia de la República, Consejo Superior de la Defensa Nacional, Secretaría Ejecutiva Permanente, *Manual provisional para el planeamiento de la seguridad nacional*, Bogotá, Imprenta y Litografía de las Fuerzas Militares, 1975.

la política militar sobre seguridad nacional. Pero su visión esquemática, tendencia propia del pensamiento militar, simplifica en extremo la forma como puede organizarse una sociedad para los menesteres de la defensa y la seguridad.

En agosto de 1974 asumió la presidencia de la República el liberal Alfonso López Michelsen (1974-1978). En ese momento estaba en su fase final la operación Anorí, ejecutada por la IV Brigada, que acabó con gran parte del ELN⁵⁸. Según opiniones castrenses, la intervención del Presidente impidió el aniquilamiento definitivo de ese grupo guerrillero, ya que el mandatario “tenía gran prevención con la acción cívico-militar, con todo lo que implicara una penetración militar en la población”. Según la misma fuente militar anterior, al finalizar la operación Anorí los remanentes del ELN estaban rodeados. Esta guerrilla le propuso al gobernador de Bolívar, Álvaro Escallón Villa, entregarse al gobierno pero no al Ejército, y el Presidente aceptó. Después de haber sido abastecida de vestuario, víveres y drogas, la guerrilla se escapó sin entregar las armas. Así se perdió, en opinión de esta fuente, la oportunidad de demostrar que el Ejército sí es capaz de acabar militarmente con una guerrilla⁵⁹. La versión expresada en el libro de Broderick es distinta, ya que otros “remanentes” del ELN se encontraban en lugares distintos.

En esta época se presentó una relativa reconstitución del polo popular campesino, estudiantil y obrero, mientras que el movimiento insurgente nacido en el decenio anterior entró en declive. Ésta situación se prolongó hasta 1979, cuando se inició una etapa de reactivación del movimiento guerrillero⁶⁰. Si bien es cierto que las fluctuaciones en la actividad guerrillera han influido en la vida de las instituciones armadas del Estado, no parece que exista un patrón que relacione esa actividad con las formulaciones y prácticas militares. Éstas han estado más influenciadas por otros factores, como la política partidista, la visión presidencial de las instituciones castrenses, la personalidad de los ministros de Defensa y los miembros de su cúpula militar, los aspectos ideológicos internacionales y la ayuda externa de orden técnico y financiero.

Durante los cuatro años de la administración López Michelsen el ministro de Defensa fue el general Abraham Varón Valencia, quien era el oficial que seguía en el escalafón al anterior ministro. Como comandante del Ejército fue designado el general Álvaro Valencia Tovar, lo que obligó al retiro de tres generales de mayor antigüe-

58 Véase Walter J. Broderick, *El guerrillero invisible*, Bogotá, Intermedio Editores, 2000, págs. 239-307.

59 Entrevista con el general (r) Valencia Tovar...; véase Valencia Tovar, *Testimonio de...*, págs. 554-566.

60 Eduardo Pizarro Leongómez, “La insurgencia armada: raíces y perspectivas”, en F. Leal B. y L. Zamosc, *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1991, págs. 425-430.

dad. El general Valencia era uno de los oficiales más representativos del pensamiento expuesto por el general Ruiz Novoa.

Aunque los militares siguieron siendo autónomos en el manejo del orden público, el gobierno de López Michelsen no brindó apoyo especial a los proyectos castrenses, particularmente en materia de acción cívico-militar⁶¹. El ministro Varón Valencia no tenía la fuerza ni el interés suficientes para defender un tipo de acción que se había debilitado. Además, su visión correspondía a las expectativas del Presidente en el sentido de no tener ninguna pretensión desarrollista en el campo militar. La escasa producción normativa en materia de defensa y seguridad durante este cuatrienio corrobora la poca atención que prestaba el presidente López al tema militar, así como también el bajo perfil del ministro de Defensa⁶².

La personalidad del Presidente, las diferentes formas en que los militares interpretaban su papel en la sociedad y las frecuentes rivalidades internas en la institución, provocaron dos cambios en la jerarquía militar, que acarrearón consecuencias importantes. La primera fue el retiro del general Álvaro Valencia Tovar, a escasos cinco meses de comenzado el gobierno, debido a su opinión independiente sobre el manejo militar. La segunda fue la salida del general José Joaquín Matallana en 1977, consecuencia tardía de los cambios producidos por el retiro de Valencia Tovar⁶³. Estos abruptos cambios en los altos mandos fueron el inicio de la desaparición de la concepción desarrollista en la política militar. En ello fue decisivo el remplazo en el Comando del Ejército de Valencia Tovar por el general Luis Carlos Camacho Leyva, poco afín a la tendencia desarrollista.

En el gobierno de López Michelsen el clima político del país se enrareció. Este mandatario no hizo mayor esfuerzo por alterar la tendencia a la burocratización y la clientelización bipartidistas en la administración del Estado, ni llevó a la práctica su programa electoral de apertura de la democracia. Las decisiones que se tomaron se apoyaron en las posibilidades establecidas por la Reforma Constitucional de 1968 y por lo tanto mantuvieron la continuidad de hecho del Frente Nacional. Estas circunstancias, unidas a la precaria situación económica, contribuyeron a crear un clima de

61 Valencia Tovar, *Testimonio de...*, págs. 580-582.

62 Uno de los decretos fue el 2064 de 1974, que creó el Comité Nacional de Movilización del Transporte, como organismo asesor del Consejo Superior de la Defensa Nacional, los diferentes frentes de poder y el gobierno. Ese comité debía estar presidido por el secretario ejecutivo permanente del Consejo Superior de la Defensa Nacional e integrado por funcionarios militares y civiles relacionados con los servicios de transporte. La norma se enmarca dentro del espíritu de la seguridad nacional, pues pretendía un plan estratégico global que permitiera movilizar y disponer de todos los "frentes de poder" y de todos los insumos necesarios para responder a situaciones de emergencia que amenazaran la supervivencia de la nación. Ministerio de Defensa Nacional, *Copilación...*, tomo XIII..., págs. 311 y sigs.

63 Valencia Tovar, *Testimonio de...*, págs. 608-659; Leal Buitrago, "Los militares en el desarrollo del Estado, 1970-1983"..., págs. 256-261.

descontento popular –que contrastó con el entusiasmo con que había sido elegido López, primer presidente pos-Frente Nacional– que desembocó en una amplia movilización con motivo del paro nacional de septiembre de 1977. Al final de ese año, los generales y almirantes de la guarnición de Bogotá, encabezados por el Comandante de las Fuerzas Militares, general Luis Carlos Camacho Leyva, hicieron pública una carta al Presidente exigiéndole medidas de emergencia frente al desorden social. El Presidente logró escamotear el tema, gracias a su habilidad política y a que se encontraba a escasos ocho meses de terminar su mandato⁶⁴.

A pesar de las normas y prácticas desarrolladas durante los gobiernos Pastrana Borrero y López Michelsen, la ausencia de una política articulada sobre la cuestión militar continuó siendo la constante. Por circunstancias de antigüedad y rotación burocrática, en 1976 llegaron a la Escuela Superior de Guerra oficiales con una visión reformista, que veían la necesidad de actualizar la institución, estancada desde la aplicación de las enseñanzas derivadas de la participación en la guerra de Corea. Hasta esa época había predominado el estudio de estrategias calcadas de los manuales militares norteamericanos, de la Segunda Guerra Mundial y algo de la guerra civil española, y de las enseñanzas de quienes habían estudiado en Estados Unidos y Panamá. Los ejercicios se hacían sobre la base de cuerpos de ejército y divisiones blindadas, unidades inexistentes en el país. Aunque había adaptaciones al ambiente colombiano y al conflicto interno, esa no era la regla⁶⁵. De manera paradójica, durante una década los militares combatieron a la insurgencia, sin que en la principal institución de estudios militares la preocupación por el enemigo interno desplazase al tradicional pero hipotético enemigo externo. No obstante, desde 1976 esta escuela le dio más peso a tácticas adecuadas para las operaciones internas. Adicionalmente, se diseñó un esquema de seguridad nacional, apoyado en los principios del Estado de seguridad norteamericano y la Doctrina de Seguridad Nacional⁶⁶. Sin embargo, los cambios no avanzaron más allá de esto.

El gobierno del presidente liberal Julio César Turbay Ayala (1978-1982) fue quizás el más representativo del sistema creado por el Frente Nacional. El pragmatismo de Turbay y su habilidad como negociador le permitieron obtener reconocimiento y escalar posiciones políticas mediante el uso de las relaciones de clientela. Su gobier-

64 *Ídem.*, págs. 261-262.

65 Entrevista con el coronel (r) González Rozo...

66 Véanse, por ejemplo, los siguientes artículos de la *Revista de las Fuerzas Armadas*: “Consideraciones generales sobre la Doctrina de Seguridad Nacional”, vol. 28, No. 83, mayo a agosto de 1976; “Seguridad y defensa nacionales”, vol. 29, No. 85, enero a abril de 1977; “Defensa nacional integral”, vol. 29, No. 86, mayo a agosto de 1977, y “Organización básica de defensa nacional”, vol. 30, No. 89, mayo a agosto de 1978. La *Memoria del ministro de Defensa al Congreso de 1977* afirma que la Escuela Superior de Guerra revisó, actualizó y adecuó los documentos referentes a la seguridad nacional.

no ha sido uno de los más criticados por los sectores democráticos desde la creación del Frente Nacional debido a su política represiva. Cuatro consideraciones contribuyen a comprender el ambiente represivo que se desató. En primer lugar, desde que ejerció como ministro de la Junta Militar, Turbay había manifestado sus simpatías por los intereses gremiales de los militares. Además, había sido condescendiente con las decisiones castrenses en el ejercicio de la fuerza.

En segundo lugar, el Presidente no tenía un proyecto político definido y menos en materias militares. Optó por dejar el campo libre a las iniciativas provenientes del Ministerio de Defensa, lo que además era avalado por la tradición del Frente Nacional. Esta tradición incluía el respeto al escalafón del Ejército, aunque, como se vio, hubo unas pocas excepciones. El presidente Turbay se encontró así con el general Luis Carlos Camacho Leyva a la cabeza del escalafón castrense y procedió a nombrarlo como ministro de Defensa Nacional. La personalidad política del Ministro era compatible con la del Presidente, como lo reveló su estabilidad durante los cuatro años del período de gobierno.

En tercer lugar, el general Camacho Leyva no pertenecía a ninguna de las dos tendencias que desde los años sesenta debatían cuál debía ser el papel castrense en la sociedad, la sociológica, que por entonces estaba casi extinta, y la “profesionalizante”. Esto se debía a que el nuevo ministro había transitado la mayor parte de su carrera por la burocracia castrense, siempre cerca del centro de decisión ministerial, donde había aprendido el papel de la intriga como arma para ascender en la jerarquizada organización burocrática y profesional del Ejército. La formación de abogado del Ministro, excepcional en los oficiales combatientes de su tiempo, le había facilitado ese camino. Su pragmatismo político y su orientación tradicional dieron paso a las marcadas tendencias militares anticomunistas que veían la represión como el medio más idóneo para combatir al enemigo.

Por último, la situación política del país era difícil y los militares achacaban los problemas al comunismo. Ya se mencionó el descontento social y la agitación laboral que condujeron al paro nacional de septiembre de 1977, y a la protesta posterior de los generales al exigir del presidente López medidas de emergencia. Para los militares, la causa fundamental de la difícil situación social, de la existencia de los grupos guerrilleros y del supuesto clima de subversión que permeaba todas las instituciones del país, era el comunismo internacional, que ellos tenían el deber de combatir.

Como consecuencia de las presiones militares y de la condescendencia de políticos, que el presidente Turbay no tenía intención alguna de resistir, el nuevo gobierno se inauguró con la promulgación del Decreto legislativo 1923 de 1978, conocido como Estatuto de Seguridad⁶⁷. Éste recopiló y ordenó una serie de normas dispersas de la justicia penal militar referidas a la población civil. El Decreto 1923 fue la única

67 Ministerio de Defensa Nacional, *Copilación...*, tomo XVII..., 1978, págs. 31 y sigs.

norma de importancia promulgada en materias de defensa y seguridad durante los cuatro años del gobierno de Turbay⁶⁸. Con este decreto y el respaldo pleno del Presidente, las instituciones militares ampliaron su autonomía en el manejo de los asuntos de orden público a niveles sin precedentes, en lo que constituyó el ejercicio más completo de asimilación colombiana de la Doctrina de Seguridad Nacional. Durante este período los consejos de guerra se multiplicaron, las declaraciones públicas anticomunistas por parte de los comandantes militares fueron recurrentes y la violación de derechos humanos se hizo ostensible, al punto que el propio Presidente se enfrascó en conflictos verbales con organismos internacionales defensores de derechos humanos⁶⁹.

Con el Estatuto de Seguridad la represión ejercida por los organismos armados del Estado se expandió a las ciudades, sin que se abandonara la ejercida por largo tiempo en el campo. Además de la guerrilla del M-19, en los centros urbanos se vieron afectados grupos sociales medios, en especial académicos e intelectuales sospechosos de ser los generadores o transmisores de la ideología comunista. A diferencia de lo que ocurría en el campo, las arbitrariedades en las ciudades requerían de un respaldo jurídico más sólido, como el proporcionado por el decreto aludido. Una fuente militar señalaba que “el Estatuto de Seguridad más que una estrategia fue una política de seguridad, un mecanismo jurídico para tratar la subversión. A las Fuerzas Armadas no se les aumentó su capacidad represiva, sino que se reforzaron los instrumentos jurídicos. Fueron normas aplicadas anteriormente y otras rediseñadas, que no introdujeron una mecánica militar distinta de la que se venía aplicando. Fueron las órdenes del Ministro dentro de su cónclave militar las que hicieron la lucha más represiva y al general Camacho el país le alabó su mano de hierro”⁷⁰.

El Movimiento 19 de Abril, M-19, creado en 1974 como consecuencia de las elecciones supuestamente fraudulentas del 19 de abril de 1970, era la única guerrilla cuyas actividades eran fundamentalmente urbanas, lo que contribuyó a que se volviera el objetivo principal del Ejército. Aunque no era el grupo insurgente más fuerte, era el que había realizado las acciones más espectaculares. La confrontación con el ejército condujo a nuevas acciones guerrilleras de gran impacto publicitario, como el robo de armas del Cantón Norte de Bogotá, en el Año Nuevo de 1979, y la toma de la Embajada de la República Dominicana a comienzos de 1980, en la que se mantuvo

68 Otras normas de menos importancia fueron el Decreto reglamentario 87 de 1979, que integró con nombre propio a funcionarios del nivel de viceministro como representantes ante la Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo Superior de la Defensa Nacional, pero solamente podían actuar por requerimiento del titular de ese despacho, y el Decreto reglamentario 480 de 1981, que adscribió a la Subjefatura del Estado Mayor Conjunto las funciones de la Secretaría Ejecutiva Permanente, según lo indicado por el Decreto 1599 de 1973.

69 Véase Leal Buitrago, “Los militares en el desarrollo del Estado, 1970-1983”..., págs. 262-275.

70 Entrevista con el general (r) Valencia Tovar...

a 16 embajadores rehenes durante dos meses. El operativo militar emprendido tras la primera de estas acciones llevó a la detención de la plana mayor del M-19 y su posterior procesamiento en un consejo de guerra muy sonado, que concluyó en las postrimerías del gobierno de Turbay⁷¹.

La Guerra de las Malvinas, en la que Argentina se enfrentó a Inglaterra entre abril y junio de 1982, hacia finales del gobierno Turbay, fue importante para el desenvolvimiento de las instituciones militares del continente. Estados Unidos apoyó a Gran Bretaña en contra de Argentina, demostrando la fragilidad del tratado de Río de Janeiro de 1947, Tiar, que responsabilizaba a Estados Unidos de la defensa continental, mientras que dejaba la defensa interna de cada país en manos de cada Estado. Como respuesta a esta amenaza a la seguridad externa, los militares volvieron a ver la importancia de mantener la tradición de los ejércitos regulares. Después de defender con ahínco la necesidad de concentrarse en el enfrentamiento contra la subversión, los militares colombianos se hallaron en una posición ambivalente al tratar de hacer compatibles la organización tradicional para la guerra regular y la organización heterodoxa necesaria para enfrentar a las guerrillas.

LOS PROCESOS DE PAZ: SUSTITUCIÓN PARCIAL DE LAS PRÁCTICAS MILITARES

Debido en buena parte a las críticas recibidas y al aparente retroceso de la guerrilla, el presidente Turbay Ayala decidió a finales de su mandato intentar nuevos métodos para tratar el problema de la subversión. Creó una comisión de paz que, a pesar de resultar inoperante por las exigencias extremas hechas a los grupos guerrilleros y de haberse extinguido antes de la finalización del gobierno, mostró que el atajo señalado por el Estatuto de Seguridad no era el único camino posible para la pacificación. Turbay también levantó el estado de sitio, luego de seis años de vigencia ininterrumpida, quedando así inoperante el Estatuto de Seguridad. Con ello buscó dejar la impresión de que las condiciones de orden público volvían a la normalidad.

La campaña de los candidatos a la presidencia de la República también apuntaba hacia la necesidad de pacificación expresada en las encuestas de opinión. López Michelsen buscó su reelección apoyado en la consigna sectaria de “la paz es liberal”, y Belisario Betancur, en su tercer intento por alcanzar la presidencia, lo hizo a nombre de un abstracto “movimiento nacional”, en cuyos postulados el tema de la paz era prioritario. El contundente triunfo de Betancur, miembro del minoritario Partido Conservador, ratificó la necesidad de cambio de rumbo frente a una opinión pública en la que los grupos independientes se habían expandido.

71 El Decreto legislativo 2482 de 1979 modificó el artículo 574 del Código de Justicia Penal Militar en materia de procedimiento de los consejos verbales de guerra (Virgilio Barco, *El restablecimiento del orden público: una utilización...*), con el fin de “agilizar” el proceso que se adelantaba contra la dirigencia del M-19.

El presidente Belisario Betancur (1982-1986) continuó con la tradición en materia de nombramientos militares, al designar como ministro de Defensa al comandante del Ejército, general Fernando Landazábal Reyes. Aunque Landazábal era el segundo en el escalafón, dentro de la misma institución se esperaba el retiro del poco aprestigiado comandante de las Fuerzas Militares, que encabezaba la lista de oficiales. El general Landazábal comenzó su carrera dentro de la “línea sociológica” o desarrollista, como la mayor parte de quienes hicieron escuela en la guerra de Corea. Cuando el general Gabriel Puyana acompañó al general Valencia Tovar en su retiro, el general Landazábal ocupó su puesto, así como Camacho Leyva ocupó el de Valencia Tovar. Desde ese entonces la posición ideológica del general Landazábal se desdibujó, confirmando la ambigüedad que había mostrado en sus escritos sobre el tema de la subversión⁷². La conducta de Landazábal en el ministerio demostró que el general Camacho Leyva había consolidado en las instituciones castrenses la ideología de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Betancur inauguró la era de los procesos de paz. Comenzó por reconocer el carácter político de las guerrillas, mediante un generoso proyecto de ley de amnistía⁷³. El proyecto fue aprobado el mismo año por el Congreso, gracias al amplio respaldo que en la opinión pública tenían el Presidente y su política pacificadora. Sus inmediatos beneficiarios fueron los miembros de la dirigencia del M-19, recién condenados en consejo de guerra. Por eso los militares culpan al Presidente de haber frustrado su triunfo militar y de haber sembrado la semilla del fortalecimiento guerrillero. El proceso de paz fue activado con el nombramiento de una numerosa y heterogénea comisión de paz, a la que siguieron otras comisiones y el anuncio oficial de diálogo con las guerrillas y la creación del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, que en sus inicios fue un programa de inversiones públicas en las zonas donde operaban los movimientos subversivos.

Las relaciones entre el presidente Betancur y los militares fueron conflictivas desde un principio y empeoraron con el tiempo. La autonomía militar había llegado al clímax durante el cuatrienio del presidente Turbay y el contraste con la nueva visión gubernamental era muy grande. La política de paz era un claro intento por

72 En los escritos del general Landazábal son frecuentes afirmaciones como “la pobreza es la razón de ser de la insurgencia, pero el comunismo es la causa principal”. Véase, por ejemplo, *Estrategia de la subversión y su desarrollo en América Latina*, Bogotá, Editorial Pax, 1969, y *La subversión y el conflicto social*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1980.

73 El proceso de paz incluyó el desarrollo normativo y las medidas políticas que hasta ese entonces habían buscado la incorporación pacífica de los grupos guerrilleros a la vida institucional del país. Véase Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur*. Bogotá, Siglo XXI Editores-Cinep, 1989, y Ana María Bejarano, “Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones de Betancur y de Barco”, en Leal Buitrago y Zamosc (editores), *Al filo del caos...*

limitar la autonomía castrense en el manejo del orden público. Pero el problema no fue sólo la decisión de intentar una solución negociada, sino que el Presidente ignoró a los militares en sus decisiones sobre la política de paz. También buscó el fortalecimiento relativo de las fuerzas militares diferentes al Ejército, además de la Policía Nacional⁷⁴. Fuera de ello, el presidente decidió investigar las actividades del MAS (Muerte a Secuestradores), grupo paramilitar surgido en 1981 tras el secuestro por parte del M-19 de una familiar de narcotraficantes; según el procurador Carlos Jiménez Gómez, tenía nexos con algunos militares. No son de extrañar, por tanto, el odio que despertó el mandatario en los círculos castrenses y las diatribas que allí se lanzaban en su contra⁷⁵.

Las resistencias militares fueron acalladas transitoriamente tras la renuncia del general Landazábal al Ministerio a comienzos de 1984, ante una llamada de atención pública del Presidente por sus críticas al proceso de paz⁷⁶. El nuevo ministro, general Gustavo Matamoros D'Costa, asumió una actitud más prudente, a pesar del disgusto que causaron entre los militares los acuerdos de tregua firmados por la mayor parte de los grupos guerrilleros y la Comisión de Paz. Esa actitud ministerial fue continuada por el general Miguel Vega Uribe, quien llegó al Ministerio, primero como encargado ante la enfermedad del general Matamoros a mediados de 1984, y luego en propiedad debido a la muerte de éste a comienzos de 1985.

Con el asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en abril de 1984, comenzó el terrorismo con que los narcotraficantes intentaron acabar con las tímidas acciones estatales que hasta ese momento se habían adelantado en su contra. El gobierno extendió a todo el territorio nacional el estado de sitio parcial decretado a causa de una acción del M-19 y amplió la jurisdicción de la justicia penal militar a los delitos del narcotráfico⁷⁷. Sin embargo, las acciones gubernamentales frente al

74 En el primer semestre de 1985 fue nombrado un general de la Fuerza Aérea como comandante general de las Fuerzas Militares, hecho insólito dentro de la tradición castrense. Para dar mayor independencia a la Policía, el gobierno aprobó el grado máximo de general para los oficiales de ese cuerpo armado (su director fue ascendido a ese grado en ese mismo año), aumentó sus efectivos y modernizó el equipo y el armamento policiales.

75 Entrevistas con oficiales retirados del Ejército, 1991 y 1992.

76 Los cuestionamientos del ministro de Defensa habían alentado posiciones similares de los altos mandos (el mismo Landazábal había expresado en una entrevista televisada: "El país va a tener que acostumbrarse a oír a sus generales"), lo que dio lugar a una polémica sobre la prohibición de deliberar que establece la Constitución respecto de los militares. A causa de un editorial en la *Revista de las Fuerzas Armadas* y de un informe del Ministro al Consejo Superior de la Defensa Nacional, el Presidente recordó, en un largo discurso, el carácter no deliberante de los militares y su necesaria subordinación al poder civil, lo que produjo la renuncia del Ministro. Véanse *El Tiempo* y *El Espectador*, julio de 1983 a febrero de 1984.

77 Decretos legislativos 666 a 670 y 747 de 1984. Hasta 1986, decretos adicionales incrementaron las penas e incluyeron más acciones bajo la competencia de la justicia penal militar.

narcotráfico y al narcoterrorismo no fueron constantes, evidencia de la carencia de una estrategia. Esta conducta errática oficial se extendió hasta el gobierno siguiente y culminó en 1989 con la “declaratoria de guerra” a ese negocio ilícito y su violencia tras el asesinato del senador Luis Carlos Galán Sarmiento.

La soterrada “labor de zapa” del Ejército contra las guerrillas en tregua, sumada a las ambigüedades políticas y militares del M-19, llevó al rompimiento de la tregua por parte de este grupo a mediados de 1985. Ello no ocurrió con las Farc, debido a que esta guerrilla cifraba su estrategia de paz en la formación de la Unión Patriótica, UP, partido político en el que confluían con el Partido Comunista. Sin embargo, la UP no pudo desligarse de la tutela del movimiento armado, lo que contribuyó a su fracaso y a su aniquilamiento por parte del paramilitarismo. El Eln y el Epl rechazaron desde un comienzo la política de paz del gobierno.

En noviembre de 1985, el M-19 cometió el más garrafal de sus errores políticos: la toma militar del Palacio de Justicia⁷⁸. Esta acción puede explicarse por el predominio de la línea guerrillista dentro del M-19, por su equivocada valoración de la realidad política e institucional del país y por el acoso del Ejército. El episodio tuvo un sangriento y absurdo desenlace, en el cual murieron incineradas más de un centenar de personas entre magistrados, guerrilleros y visitantes. La operación de recuperación del Palacio de Justicia tuvo fallas mayúsculas desde el punto de vista militar. La experiencia militar en operaciones urbanas iba poco más allá de la ocupación de áreas pobladas y de patrullajes con funciones de policía militar. De ahí que la improvisación fuera la regla y faltara una evaluación de la especificidad del “campo de batalla”. A ello se agregaron los crasos errores de la guerrilla, que supuso una reacción militar mesurada ante la importancia de los rehenes. Pero, aparte de estas consideraciones, lo que tuvo más peso en la burda ofensiva militar fue el trasfondo político de la batalla, pues el Ejército se topó, de buenas a primeras, con la única oportunidad de hacer valer su autonomía política ante el Presidente y el M-19 al mismo tiempo. Con su acción, los militares recuperaron totalmente la iniciativa en el manejo de los asuntos de orden público. De esta forma, durante los nueve meses restantes del período presidencial, el proceso de paz entró en receso, en medio de una escalada de acciones militares antiguerrilleras.

Aparte de los numerosos decretos y leyes relacionados con el proceso de paz, las normas sobre defensa y seguridad durante el período presidencial de Betancur fueron escasas. El Decreto 2092 de julio de 1985, sobre planeamiento, preparación y conducción de las operaciones militares, dividió al país, según la nomenclatura militar, en cinco teatros de operaciones terrestres, dos navales y uno aéreo. Esta delimitación

78 Sobre el proceso político del gobierno Betancur hasta finales de 1985, véase mi ensayo “Algunas consideraciones acerca de la coyuntura política”, en Álvaro Camacho G. (compilador), *La Colombia de hoy*, Bogotá, Cidse, Universidad del Valle-Cerec, 1986, págs. 43-70.

tación estimuló una reorganización del Ejército, en aras de mejorar en su función operativa. Este decreto también creó las divisiones, unidades mayores estratégicas cuya jurisdicción correspondió *grosso modo* a los teatros de operaciones, con el propósito de contar con una instancia mayor de decisión y apoyo en las zonas más afectadas por la violencia. Se crearon cuatro divisiones con comandos en Santa Marta, Bucaramanga, Cali y Villavicencio, que subordinaron a las brigadas que operaban en sus áreas⁷⁹.

Las brigadas habían sido hasta ese momento las unidades operativas más grandes. Al inicio del Frente Nacional había seis, más una especial en Bogotá que comprendía las escuelas de formación militar del Ejército. Con el aumento y la diversificación de la violencia se crearon nuevas brigadas, sin que contaran con el número de batallones (unidades tácticas mayores) que deben tener según las Tablas de Organización y Equipo, TOE. Además, la expansión cuantitativa de unidades, casi siempre propias de la organización para la guerra regular, no estuvo acompañada de cambios cualitativos⁸⁰. Si las brigadas han sido incompletas, las divisiones lo han sido aún más: les falta la mayor parte de tropas divisionarias que debe caracterizarlas. Su función reglamentaria se dirige a intervenir con esas tropas en un área y un momento determi-

79 Ministerio de Defensa Nacional, *Copilación...*, tomo XXI..., 1983, págs. 185 y sigs.; *Diario Oficial* N° 37094, 6 de agosto de 1985. Durante este gobierno también fue creado el Consejo Superior de Policía, mediante Decreto 2137 de 1983. Por otra parte, a la sombra del proceso de paz hubo un esfuerzo circunstancial por reforzar la enseñanza de la estrategia en la Escuela Superior de Guerra, pues lo que importaba hasta ese momento era, según palabras de un oficial, "cómo echamos plomo, cómo vamos a ganar, y no darnoslas de Clausewitz o de von Molkes. Los altos mandos decían qué se debía enseñar, cómo matar chusmeros y cómo no dejarnos matar. Había un desprecio por la estrategia". Hubo dos logros principales en esa Escuela: se amplió el Departamento de Estrategia y se aumentó el número de horas de la cátedra de estrategia para el Curso de Altos Estudios Militares. Entrevista con el coronel (r) González Rozo...

80 Durante el período considerado en este capítulo hubo dos casos adicionales de unidades especiales. Los comandos operativos, creados con posterioridad a la vigencia del Plan Lazo, como escalón operativo transitorio para atender situaciones de emergencia en zonas de desorden público y compuestos por un comando con un reducido estado mayor sin labores administrativas y dos o tres batallones. Los comandos operativos dependieron inicialmente del Comando del Ejército y posteriormente se subordinaron a las brigadas. Con la creación de las divisiones, los comandos entraron a depender de éstas. El antecedente de los comandos operativos fue la creación del Destacamento Operacional del Quindío en los albores del Plan Lazo. El segundo caso es el de las jefaturas militares regionales, que tienen la particularidad de adentrarse en el ámbito político-administrativo, pues por razones de orden público se superponen en sus funciones a las de los gobernadores y los alcaldes. Aunque la iniciativa proviene casi siempre de la órbita militar, para su creación es necesaria la decisión expresa del presidente de la República. Generalmente se agrupan unos cuantos batallones en la zona bajo su jurisdicción, sustrayéndola del mando de las brigadas respectivas. La práctica alternativa de nombrar militares como gobernadores o intendentes fue común durante los gobiernos militares y se prolongó hasta los tiempos del Plan Lazo. Durante el gobierno de Barco se recuperó esta experiencia con el nombramiento de intendentes militares en Caquetá y Arauca, y la creación de la Jefatura Militar de Urabá.

nados, para reforzar las fuerzas regulares que corresponden a esa zona. Pero en realidad, las divisiones no realizan operaciones propias que las justifiquen; son oficinas para que un mayor general y su pequeño estado mayor manden a unos brigadieres generales comandantes de brigada⁸¹. Con la creación de las divisiones se amplió la burocratización de la cúpula militar, al dar cabida en el escalafón a un mayor número de generales de alto rango. Reorganizaciones militares posteriores al período considerado en este capítulo introdujeron tropas divisionarias, buscando en buena parte justificar la existencia de las divisiones.

En forma paralela a la reorganización operativa del Ejército, en 1984 y 1985 se dio nuevo impulso a la acción cívico-militar con la creación de comandos de desarrollo en las brigadas. Estos comandos se emplearon especialmente con el fin de contrarrestar la influencia guerrillera en zonas urbanas, sobre todo la del M-19 en Cali. Aunque la acción cívico-militar tiene origen desarrollista, su renacer se dio cuando la línea profesionalizante dominaba las instituciones castrenses.

En sus postrimerías, el gobierno de Betancur creó una Fuerza Élite Antiguerillera compuesta por soldados profesionales, por medio del Decreto 2157 de 1985. Este Decreto se complementó y reafirmó con la Ley 131 de 1985 sobre servicio militar, que permite el reclutamiento voluntario o por conscripción, con el fin de organizar unidades contra guerrilleras permanentes⁸². Durante el siguiente gobierno se amplió el reclutamiento voluntario, pero fue a partir de 1991 cuando adquirió mayor fuerza.

El presidente liberal Virgilio Barco Vargas (1986-1990) inició su período constitucional sin la pretensión de inmiscuirse en los asuntos militares, pero su mandato experimentó grandes sobresaltos en ese campo, principalmente por los cambios en la cúpula castrense y el enfrentamiento armado con el narcotráfico. Aunque no estuvieron exentas de conflictos, las relaciones entre el Ejecutivo y las instituciones militares estuvieron lejos del traumatismo producido durante el gobierno de Betancur. A ello contribuyeron la personalidad del Presidente y el deterioro de la legitimidad del régimen creado por el Frente Nacional. La escasa capacidad política de Barco y su terquedad, además de su alejamiento de la tutela del bipartidismo y los poderes rectores de la economía, hicieron que varias de sus decisiones fueran tesoneras e imaginativas.

Barco designó al general Rafael Samudio Molina, primero en el escalafón militar, como ministro de Defensa Nacional. Aunque contaba con poco prestigio den-

81 Entrevistas con oficiales retirados del Ejército, 1991 y 1992. Durante la segunda mitad del gobierno Gaviria se trató de corregir sin éxito la inoperancia de las divisiones.

82 Ministerio de Defensa Nacional, *Copilación...*, tomo XXIII..., 1985, págs. 448 y sigs. El Decreto 2157 possibilitó y reglamentó la Prórroga voluntaria del servicio militar, sobre la base de las facultades de estado de sitio, reviviendo lo propuesto en el Decreto legislativo 2170 de 1971, con el fin de crear una fuerza élite para la lucha antiguerrillera. Para darle carácter permanente a la medida, el Congreso expidió la Ley 131 de 1985. *Diario Oficial* N° 37295, 31 de diciembre de 1985.

tro de las filas castrenses, Samudio pudo ejercer el Ministerio sin dificultades, gracias en buena parte a su formación adicional de abogado. Al año de iniciado el gobierno tuvo que afrontar un incidente con Venezuela, ajeno a la tradicional preocupación militar interna del país. El patrullaje de la corbeta Caldas en aguas del Golfo de Venezuela produjo la amenaza de ese país. Los militares venezolanos asumieron una actitud arrogante y belicosa secundada por quienes tradicionalmente han agitado en la opinión pública del vecino país el conflicto de delimitación de aguas territoriales con Colombia⁸³. El incidente puso de presente la incapacidad operativa y técnica para manejar una confrontación militar correspondiente a la defensa externa, ya que además de no contar con medidas preestablecidas para manejar este frente, la corbeta patrullaba desarmada⁸⁴. Sin duda, la dedicación al problema interno ha limitado la función militar de salvaguarda de las fronteras, pese a que la organización de las Fuerzas Militares sigue siendo en general propia de guerras regulares.

El país había renovado su armamento liviano mediante una política iniciada durante la presidencia de Lleras Restrepo, pero no se había hecho suficiente con respecto al armamento pesado. El gobierno de Pastrana adquirió 16 aviones Mirage y planeó la compra de corbetas y submarinos, frente a la posibilidad de una confrontación con Venezuela, dada la ideología nacionalista imperante en ese país y la compra significativa de equipo de guerra. En los siguientes gobiernos se adquirieron corbetas, submarinos y helicópteros, pero su mantenimiento había sido precario y el país seguía rezagado con respecto a la tecnología disponible. Una de las armas más sofisticadas del Ejército eran los carros blindados Cascabel, de fabricación brasileña, adecuados para la confrontación interna y las características geográficas del país. A partir del incidente del Golfo de Venezuela y con la aprobación por parte del Congreso de 503 millones de dólares, el gobierno programó la reconstrucción de los equipos de la Armada y la Fuerza Aérea. Buena parte de los nuevos armamentos fue adquirida en

83 “Nosotros estuvimos a dos whiskies de la guerra, pues Capriles, al calor de una bebida, le pedía a Lusinchi la orden de disparar para acabar el problema con Colombia”. Entrevista con el general Valencia Tovar...

84 “Con el conflicto de la corbeta Caldas, en la Escuela Superior de Guerra se aplicó el procedimiento ‘apreciación estratégica para el manejo de una situación de crisis’, que es una visión general del problema para dar recomendaciones. Pero por estar las tropas empeñadas tras de la guerrilla y el narcotráfico, la seguridad exterior estaba desmantelada. Los venezolanos sí ejecutaron los movimientos apropiados. La ineficiencia militar no se debe sólo a razones organizacionales, sino también a la situación política, como la impunidad, la excesiva acción de los organismos de fiscalización del Estado, la descomposición social que dificulta la selección de oficiales en la Escuela Militar y la política de ‘arreglo político’ que limita la intensificación de la acción armada”. Entrevista con el coronel (r) González Rozo...

Israel, como los aviones K-Fir, las baterías antiaéreas computarizadas y las unidades lanza misiles⁸⁵.

Con respecto a la política de paz, el presidente Barco estableció la Consejería Presidencial de Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, ligada al PNR, con lo cual le dio mayor impulso a este programa. También se amplió su cobertura: de los 147 municipios seleccionados durante el mandato de Betancur, a 311 en 1989. Con ello, el PNR se convirtió en una versión civil del Plan Lazo: si esa estrategia se había diseñado desde la órbita militar con exclusión civil, el PNR fue su opuesto. A ambos les faltó su complemento, aunque la filosofía desarrollista fue la misma: quitarle a la subversión las zonas deprimidas y conflictivas, al eliminar su caldo de cultivo por medio de inversiones públicas. El PNR fue la única estrategia civil efectiva durante el período estudiado. Constituyó lo que se denomina en economía un gasto social relativo, ya que estuvo motivado por razones de seguridad⁸⁶. Este programa, sin embargo, perdió su horizonte desde 1991, debido a la burocratización y la clientelización que sufrió hasta su desaparición en el gobierno de Samper, cuando cambió sus objetivos y se le puso el nombre de Red de Solidaridad Social.

En lo relacionado con los diálogos la política de paz estuvo estancada durante buena parte del gobierno de Barco. Se mantuvo de manera formal el cese al fuego acordado con las FARC desde el gobierno anterior, hasta que una emboscada al Ejército en la que hubo numerosos muertos y heridos llevó a su ruptura a mediados de 1987. Las guerrillas extendieron geográficamente sus acciones mediante la multiplicación de sus frentes y la formación de una alianza a través de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar⁸⁷. El fracaso frente a las guerrillas se sumó a las recurrentes movilizaciones y paros cívicos con que Barco se encontró desde el comienzo de su gobierno. Sin embargo, a fines de 1988 el Ejecutivo optó por aprovechar la

85 En Israel también se compraron fusiles Galil para remplazar los G-3 alemanes. Por alguna razón extraña también se negociaron armamentos con Suráfrica. Véase Andrés Soto Velasco, "Una aproximación conceptual al estudio de las relaciones entre estamentos civiles y militares a nivel intragubernamental", Monografía para optar al título de politólogo, Bogotá, Universidad de los Andes, 1991, págs. 107-109. Con respecto a efectivos y armamentos militares en ese entonces, véase la serie bianual "Estudio estratégico de América Latina", publicada por el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme, Cladde, y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, en Santiago, Chile.

86 Una visión del PNR desde el ángulo militar se encuentra en el artículo del Coronel (r) Carlos Alfonso Velásquez, "La dirección política de los militares: una necesidad estratégica", en *Análisis Político*, N° 38, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, septiembre-diciembre de 1999.

87 La Coordinadora Nacional Guerrillera, Cng, fue creada en 1985, tras romperse los acuerdos de tregua con el M-19 y con el Epl. A estos grupos se unieron el Eln y el Ricardo Franco, disidencia de las Farc. En 1987, luego de una reunión en La Uribe, Meta, entre dirigentes de las Farc, el M-19, el Epl, el Eln, el Prt y el Quintín Lame, se creó la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, Cgsb. Rafael Pardo Rueda. *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, Cerec-Grupo Editorial Norma, 1996, pág. 109.

disposición que tenía el M-19 para adelantar negociaciones y desmovilizarse debido a su desgaste político y militar. Esta situación contrastó con la actitud intransigente del ELN y las FARC. El proceso con el M-19 llegó a feliz término al empezar 1990. El Gobierno recuperó así, al final de su mandato, la línea política original de los procesos de paz⁸⁸.

Esta administración tuvo que afrontar la escalada de la guerra sucia, sobre todo la exterminación de la Unión Patriótica, resultado de la expansión del narcotráfico y su apoyo a la formación de grupos paramilitares. El Magdalena Medio, en especial Puerto Boyacá, se constituyó en el centro de operaciones de estos grupos⁸⁹. En 1988 aumentaron las acciones de los paramilitares, a través de masacres de campesinos y el asesinato de personajes, destacándose el del procurador general de la Nación. El asesinato a comienzos de 1989 de una comisión judicial en el sitio de La Rochela, municipio de Barrancabermeja, y otros crímenes, llevaron al gobierno a expedir numerosas normas destinadas a controlar la situación⁹⁰. Hacia finales del período, en medio de la guerra declarada al narcotráfico, murió asesinado el senador Luis Carlos Galán Sarmiento, el más firme candidato a la Presidencia. También fueron asesinados durante la campaña presidencial los dos candidatos de la izquierda, Bernardo Jaramillo de la UP y Carlos Pizarro del M-19⁹¹. De esta manera, quienes defienden privilegios aberrantes en la sociedad borrarón del escenario político la expresión desarmada de la izquierda y sus posibilidades democráticas en el país, reforzaron la intransigencia de quienes usan las armas como argumento y proyectaron el recrudecimiento del conflicto armado y la crisis política.

La diversificación y expansión de la violencia pusieron sobre el tapete el tema de la ineficacia de las instituciones militares en el manejo del orden público. Los altos mandos insistieron en que la insuficiencia de recursos y la demora en hacer efectivas las partidas habían reducido la capacidad operativa de las unidades militares. Sin embargo, eso no era del todo cierto. En 1987 se había aprobado un impuesto especial

88 Acerca de este proceso de paz, véase *ibid.*, capítulos 4, 5 y 6.

89 Un hecho destacado de la guerra sucia fue el exterminio sistemático de la militancia de la Unión Patriótica, UP, incluyendo su presidente y candidato presidencial Jaime Pardo Leal. Así mismo, el asesinato de jueces, magistrados, periodistas y policías por parte del narcotráfico. Véase *Semana*, No. 254, Bogotá, 17 al 23 de marzo de 1987, págs. 38-41, y *Semana*, Nos. 295-296, Bogotá, diciembre 29 de 1987 a enero 11 de 1988, págs. 20-36.

90 Blanco de los asesinatos fue la rama judicial, debido a los procesos adelantados contra los narcotraficantes. Con frecuencia, las acciones terroristas se las atribuía el grupo denominado "Los Extraditables", surgido a fines de 1986. Acerca de los acontecimientos durante el gobierno de Barco, véase Pardo Rueda, *De primera mano. Colombia 1986-1994...*, capítulos 1 a 8.

91 Entre 1988 y 1990, un total de 1.940 personas murieron en asesinatos múltiples en diversas regiones del país. *Ibid.*..., pág. 64.

que permitió recaudar 20.000 millones de pesos adicionales para justicia y defensa y a mediados de 1988 se agregaron otros 10.000 millones al presupuesto militar⁹².

Al tema de la ineficacia militar se sumaron los rumores en torno al afán de enriquecimiento del ministro de Defensa y la vinculación de las Fuerzas Armadas con los grupos paramilitares. Estas circunstancias realzaron la capacidad política del Ejecutivo y otras ramas del poder público frente a los militares y contribuyeron a que el proceso de paz con el M-19 pudiera realizarse. Muestra de ello fueron el fallo de la Corte Suprema de Justicia en 1987 que puso fin al juzgamiento de civiles por parte de militares⁹³, el nombramiento en el mismo año de un abogado civil como procurador delegado para las Fuerzas Militares⁹⁴, el rechazo del procurador general de la Nación en 1989 a los impedimentos para que el Ministerio Público investigara y sancionara administrativamente a los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo⁹⁵, y la sentencia de la Corte en ese mismo año que obligó a que los militares que cometiesen delitos fuera del servicio fuesen juzgados por civiles⁹⁶.

Las reiteradas discusiones públicas en torno a la ineficacia militar y la disminución de las prerrogativas castrenses llevaron finalmente en 1988 a la renuncia sin traumatismos del general Samudio al Ministerio de Defensa. En su remplazo fue nombrado el general Manuel Jaime Guerrero Paz, quien le seguía en antigüedad y tenía cierto prestigio dentro de la institución. Sin embargo, esta designación duró solamente ocho meses, pues, al parecer por problemas personales del Ministro, a mediados de 1989 el Presidente lo sustituyó, sin ningún conflicto, por el general Óscar Botero Restrepo, quien también tenía aceptación entre los militares.

El mayor reto político del cuatrienio de Barco fue la llamada “guerra del Presidente” contra el narcotráfico, adelantada durante el último año de su mandato⁹⁷. Esta

92 En el mes de junio de 1988, en carta al Presidente el ministro de Defensa se quejaba de que en los últimos 10 años el número de miembros de las Fuerzas Militares había crecido de 80.000 a 135.000 y los de la Policía de 40.000 a 72.000, sin que hubieran cambiado las partidas presupuestales. *El Tiempo*, 10 de junio de 1988, págs. 1A y 8A.

93 Desde 1987 se presentaron pugnas entre los altos mandos y otras instancias estatales, por declaraciones y determinaciones que afectaban las prerrogativas castrenses. *El Tiempo* y *El Espectador*, enero a junio de 1987. Sobre el fallo de la Corte, véase Virgilio Barco, *El restablecimiento del orden público: una utilización...*, págs. 41 y sigs. Este fallo condujo a la expedición de un nuevo código de justicia penal militar en 1987.

94 *El Espectador*, 27 de mayo de 1987, págs. 1A y 3.

95 Decretos 85 y 100 de 1989 sobre códigos de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Militares y la Policía, respectivamente, rectificadas por los decretos gubernamentales aclaratorios 179 y 180 del mismo año. Véase *Diario Oficial* 38649, 10 de enero de 1989; 38651, 11 de enero de 1989, y 38669, 29 de enero de 1989.

96 El hecho que motivó esta decisión fue una masacre en el municipio de Segovia, en noviembre de 1988, que aparentemente contó con la complicidad de la unidad militar local.

97 Véase Iván Orozco Abad, “La guerra del Presidente”, en *Análisis Político*, No. 8, Bogotá, septiembre a diciembre de 1989. A causa de la “guerra”, el Gobierno dictó numerosas normas sobre orden público: el Decreto 1857 aumentó las penas para los delitos políticos y asignó competencia a

guerra fue la respuesta a la escalada del terrorismo perpetrado por el narcotráfico. Así, más que una lucha contra el negocio del narcotráfico, con sus mil caras, el enfrentamiento de Barco se centró en una sola de sus manifestaciones: el llamado narcoterrorismo. El Presidente pretendió comprometer en su guerra al mayor número de fuerzas de la sociedad, pero fueron pocas las que respondieron a su llamado. Incluso dentro de los organismos armados del Estado hubo algunas reticencias, debido en buena parte a las vinculaciones que había con el narcotráfico. Pero, mal que bien, las fuerzas armadas entraron en la “guerra”. Este fue el único momento en el que los militares estuvieron involucrados de lleno en la represión a fenómenos derivados del narcotráfico durante el período considerado en este capítulo.

La guerra de Barco generó consecuencias de todo tipo: una lluvia de decretos en materia de orden público, actos terroristas contra objetivos oficiales, ofertas de negociación de parte de paramilitares y narcotraficantes, una cumbre de presidentes andinos en Cartagena con asistencia del primer mandatario de Estados Unidos, esfuerzos para controlar la corrupción de organismos del Estado, renuncia de un ministro de Gobierno por desacuerdo con la política oficial y, en el horizonte, una inmensa incertidumbre en la sociedad. También contribuyó a que fuera aprobada una consulta popular informal al amparo del proceso electoral, que fue capitalizada como plebiscito en favor de una reforma constitucional. Esta guerra le demostró al narcoterrorismo que los magnicidios no son suficientes para destruir un Estado. Sirvió así mismo para que disminuyera la corrupción creada por las alianzas entre sectores de las fuerzas armadas, el narcotráfico y los grupos paramilitares⁹⁸. El conflicto tuvo otros efectos

(Continuación Nota 97)

la jurisdicción de orden público para conocer de estos delitos; el Decreto 1858 erigió en delito el proselitismo armado con fines electorales y lo cobijó bajo la misma jurisdicción (se trataba de contrarrestar el Movimiento de Renovación Nacional, Morena, impulsado por sectores vinculados al narcotráfico y a los grupos paramilitares); el Decreto 1859 amplió la incomunicación por delitos de narcotráfico y conexos; el Decreto 1860 autorizó la extradición de nacionales y extranjeros por delitos de narcotráfico y conexos mediante procedimiento administrativo; el Decreto 1895 erigió en delito el enriquecimiento ilícito y dio competencia para su tratamiento a la jurisdicción de orden público; el Decreto 1896 estableció nuevos sistemas de control para pistas de aterrizaje y empresas de aviación; y el Decreto 1965 creó la cuenta especial para el restablecimiento del orden público. Otros decretos del mismo año fueron declarados inexecutable por la Corte Suprema de Justicia. Véase Virgilio Barco, *El restablecimiento del orden público: una utilización...*

98 Este problema alcanzó la cúpula de la Policía, pues al comienzo de 1989 fue remplazado el general Guillermo Medina Sánchez por el general Miguel Gómez Padilla en la dirección de la institución. Poco después, la revista *Time* afirmó que la causa del retiro del director de la Policía se debía a sus vinculaciones con el narcotráfico. Posteriormente, se inició un proceso contra el general Medina por enriquecimiento ilícito. Sin embargo, según el general Óscar Botero, ex ministro de Defensa, “la corrupción tiene algún peso, pero no muy marcado. El asunto del Mexicano [Rodríguez Gacha], por ejemplo, fue un problema de habilidad de él en la relación con los comandantes y no de corrupción.” “Entrevista con el general Óscar Botero Restrepo”, agosto de 1991.

sobre las Fuerzas Armadas. Un mes después de iniciada la “guerra” el ministro de Defensa manifestó su preocupación por la inmovilidad de la cuarta parte del total de los efectivos militares, dedicados a vigilar las propiedades decomisadas a los narcotraficantes⁹⁹. Esta situación era particularmente problemática si se tiene en cuenta que la ofensiva contra el narcotráfico diversificó los frentes de lucha, ya que los enfrentamientos con las guerrillas continuaron. Sin embargo, durante la “guerra”, los altos mandos aseguraban que el principal enemigo era el narcotráfico y no los grupos guerrilleros. Pero el efecto principal sólo se vislumbró una vez cesó la confrontación, ya en el gobierno siguiente: la guerra de Barco no entendió que la lucha contra el narcoterrorismo no es sinónimo de lucha contra el narcotráfico¹⁰⁰.

Aunque en ese entonces los Estados Unidos consideraban ya al narcotráfico como amenaza a su seguridad nacional, en Colombia esta preocupación no existía: era el narcoterrorismo y no el narcotráfico lo que se consideraba peligroso. Sin embargo, los gobiernos colombianos sí habían emprendido una serie de acciones contra otros aspectos del narcotráfico, en gran medida como respuesta a presiones norteamericanas. En el gobierno de Turbay los Estados Unidos habían comenzado a presionar para lograr la erradicación de los cultivos ilícitos mediante la fumigación, pero ese gobierno optó por una ofensiva militar contra la marihuana. La confusión entre narcotráfico y narcoterrorismo comenzó en el gobierno de Betancur cuando éste realizó las primeras fumigaciones en el país como respuesta al inicio de la ofensiva terrorista del narcotráfico. Con el gobierno de Barco continuó la fumigación, aunque al final disminuyó este esfuerzo, debido a que el gobierno prefirió combatir al terrorismo con medios como la extradición¹⁰¹.

De manera sorprendente, el conflicto con el narcotráfico contribuyó a que se concretaran las negociaciones para la incorporación del M-19 a la vida civil. Al delimitar los frentes de batalla con la identificación y jerarquización de los enemigos, se pudieron culminar en mejores términos y sin interferencias militares las negociaciones del gobierno con el M-19 e iniciar conversaciones con el Epl. El gobierno pudo preocuparse, además, por discutir el derecho internacional sobre los conflictos armados y su eventual aplicación en las luchas internas, lo que proporcionó mayores elementos de juicio para negar el carácter político de la ofensiva narcoterrorista y evitar darle un tratamiento negociado.

99 Según los decretos de orden público, los bienes decomisados y allanados debían pasar al control del Consejo Nacional de Estupefacientes y el Tribunal Superior de Orden Público, organismos que no tenían la capacidad de vigilancia y manejo de la cantidad de bienes incautados.

100 Sobre las consecuencias de la guerra contra el narcotráfico véase mi trabajo “Estabilidad macroeconómica e institucional y...”, págs. 49-50.

101 Juan Tokatlian, “Estados Unidos y la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia: la funesta rutinización de una estrategia desacertada”, en J. Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2000.

En el cuatrienio de Barco las normas expedidas sobre defensa y seguridad nacional no fueron trascendentales aunque sí numerosas¹⁰². Fueron producto de reacciones coyunturales del gobierno frente a las graves circunstancias de orden público que tuvo que afrontar, especialmente por causa del paramilitarismo y el narcotráfico¹⁰³. El primer decreto legislativo del conflictivo año 1989 fue el 813, que creó una Comisión Asesora y Coordinadora de planes para combatir los escuadrones de la muerte, las bandas de sicarios y los grupos de autodefensa y justicia privada. Este Decreto fue la respuesta a la matanza de funcionarios judiciales en la localidad de La Rochela. A mediados del año, el Decreto legislativo 1194 adicionó esa norma al Estatuto Antiterrorista y erigió en delito toda actividad relacionada con los grupos paramilitares¹⁰⁴. El Decreto legislativo 815 de 1989 suspendió el artículo 33 del Estatuto Orgánico para la Defensa Nacional de 1965, que permitía obtener salvoconducto para portar armas de uso privativo de las Fuerzas Militares y organizar grupos de autodefensa. Este Decreto, que reconoció el carácter criminal que habían tenido las autodefensas, pretendió recuperar el monopolio del Estado en el uso de la fuerza¹⁰⁵. Uno de los últimos decretos del gobierno en materia de defensa fue el 814 de 1989, que creó el Cuerpo Especial Armado de la Policía, conocido como “Cuerpo Élite”, destinado a combatir los escuadrones de la muerte, los grupos paramilitares y las organizacio-

102 Una de ellas, el Decreto 7 de 1987, adscribió a la Ayudantía General de las Fuerzas Militares las funciones de la Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo Superior de la Defensa Nacional. Esta norma trae a la memoria uno de los temas recurrentes de la legislación sobre defensa y seguridad desde la década de los años sesenta. Al parecer no hubo claridad sobre el papel de la Secretaría y el Consejo. La casi nula convocatoria de este último corrió paralela con la manera caprichosa como se manejó la débil existencia de la Secretaría. Curiosamente, por ésta pasaron generales que luego fueron ministros, como Landazábal, Matamoros y Samudio. Su existencia se justificó, finalmente, cuando el presidente Gaviria creó en 1990 la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad y le asignó las funciones de esa secretaría. La función de la Secretaría consiste básicamente en interpretar la política de defensa y seguridad del presidente de la República y traducirla en planes susceptibles de transformar en decretos y leyes.

103 En 1987 el gobierno promulgó el Decreto legislativo 944, que incluyó en el Consejo Nacional de Estupefacientes a los ministros de Defensa y Comunicaciones. Virgilio Barco, *El restablecimiento del orden: una utilización...*, págs. 273 y sigs. Ello significó un reconocimiento, por la vía represiva, de la importancia que había alcanzado el fenómeno del narcotráfico como problema de defensa y seguridad en el país. En 1988 se expidió el Decreto Legislativo 180, conocido como Estatuto Antiterrorista o de Defensa de la Democracia, que fue el punto de partida de la guerra contra el narcotráfico. Posteriormente, para disgusto militar, la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable dos artículos del Estatuto relacionados con los allanamientos, el debido proceso y la retención de personas sin previa orden judicial.

104 *Ídem*, págs. 829 y sigs. Esta norma no fue incluida en la legislación permanente promovida por el siguiente gobierno.

105 *Ídem*, págs. 853 y sigs. El Decreto 815 fue convertido en legislación permanente por el gobierno siguiente a través del Decreto 2269 de 1991. Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, “Normas para el manejo del orden público”, Bogotá, pág. 201.

nes del narcotráfico¹⁰⁶. Esta unidad, que el Ejército se negó a conformar, contrarrestó en parte la inoperancia represiva contra el narcotráfico, pues cumplió un papel importante en la “guerra” desatada por Barco en el último año de su mandato. No obstante, las operaciones adelantadas violaron con frecuencia los derechos humanos¹⁰⁷.

En el campo de la estrategia militar la novedad fue la creación, en 1990, de las brigadas móviles del Ejército, cuyo propósito fue enfrentar la subversión. En abril de ese año se puso en marcha la primera. Las nuevas unidades, comandadas por un brigadier general y formadas por soldados profesionales y tres batallones de contraguerrillas, están equipadas con armamento ligero sofisticado y apoyadas por helicópteros. Fueron destinadas a objetivos geográficos transitorios con misiones específicas.

Al final del mandato del presidente Barco fueron retirados del servicio activo varios oficiales de la cúpula castrense y uno de la Policía. Esta medida fue tomada en acuerdo con el presidente electo César Gaviria. Al parecer, el presidente Gaviria quiso iniciar su gobierno sin ningún traumatismo militar y con figuras de confianza, comenzando con el general Óscar Botero Restrepo, quien fue ratificado en el Ministerio de Defensa Nacional. En vísperas del relevo presidencial los narcotraficantes anunciaron la suspensión del terrorismo, al tiempo que se abría un amplio horizonte de renovación con el acuerdo de los partidos políticos para convocar una asamblea constituyente.

106 Virgilio Barco, *El restablecimiento del orden público: una utilización...*, págs. 843 y sigs.

107 Es importante añadir que las medidas tomadas durante el último año del gobierno de Barco representaron la única ofensiva gubernamental clara contra el prolongado fenómeno del paramilitarismo durante el período analizado en este capítulo, que corrió pareja con la desatada contra el narcotráfico, pues la antigua actividad de las autodefensas se había transformado y potenciado mediante la intervención de los narcotraficantes hasta llegar a ser parte de su estrategia de confrontación con el Estado. Sin duda, la complicidad de la clase dirigente con el ascenso económico de los narcotraficantes fue el factor fundamental de ésta y las futuras desgracias que vendrían.

CAPÍTULO TRES

NUEVOS TEMAS PARA LA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO, 1990-1994¹

El gobierno del presidente César Gaviria Trujillo, iniciado en agosto de 1990, rompió con las principales tendencias del sistema político del Frente Nacional. A pesar de haber hecho su carrera política bajo ese régimen, Gaviria aprovechó las circunstancias creadas por la “guerra” contra el narcotráfico del último año del gobierno de Barco, para apoyar la creación de una nueva Constitución, impulsar una abrupta apertura económica y adelantar otras reformas que iniciaron un período de transición hacia un eventual sistema político alternativo.

Pese al abuso del recurso de excepcionalidad constitucional del estado de sitio por parte del Ejecutivo desde el inicio del Frente Nacional, el presidencialismo colombiano había experimentado barreras jurídicas frecuentes en la gobernabilidad. Las declaratorias de inexequibilidad a decisiones del Ejecutivo por parte de la Corte Suprema de Justicia y las negociaciones engorrosas con los jefes partidistas regionales para promover sus iniciativas legislativas, son ejemplos de las dificultades que tuvieron los jefes de Estado durante la vigencia del sistema surgido del Frente Nacional². Estas y otras barreras al ejercicio del presidencialismo fueron rotas durante el maremágnum provocado por la crisis política al final del cuatrienio de Barco. El caso más destacado fue la luz verde dada por la Corte Suprema de Justicia en 1990 a la llamada séptima papeleta electoral, que proponía la convocatoria de una Asamblea Constituyente por parte del presidente Gaviria³. Tal iniciativa se aprobó sobre la base de un acuerdo político firmado en las postrimerías del gobierno anterior. Esta fue la

1 Versión revisada y actualizada del Capítulo 3 de mi libro *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

2 Véase mi ensayo “Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica”, en F. Leal B. (compilador), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Colciencias, 1995.

3 Esta votación no prevista por la ley en las elecciones para cuerpos colegiados, que supuso el respaldo de la opinión pública a la propuesta de una organización de estudiantes universitarios, se efectuó en la elección presidencial de junio de 1990.

medida que inició el proceso de cambio institucional del gobierno Gaviria, centrado en la promulgación de una nueva constitución⁴.

Confirmando las tendencias de cambio surgidas un año antes, el régimen político creado por la Constitución de 1991 abrió un período de transición con perspectivas de conformar un sistema político alternativo⁵. El Presidente sintetizó el espíritu del momento con el eslogan de “el revolcón”. Uno de los aspectos destacados de este período fue la confrontación institucional por la definición de funciones, no sólo entre instituciones antiguas, sino entre éstas y las recién creadas por la Constitución, como la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la transitoria Veeduría del Tesoro. El novedoso recurso de tutela, consignado en la Carta como garantía de los derechos ciudadanos fundamentales, fue otra fuente de conflicto entre las instituciones.

La nueva Constitución no hizo cambios sustanciales a lo que la Carta de 1886 estableció en materias militares y en lo que se refiere a la seguridad nacional. La preocupación de los constituyentes por la violencia no se expresó en una reflexión sobre las instituciones responsables de enfrentarla. Se mantuvieron la conformación y las funciones de las instituciones que constituyen –según expresión de la nueva Carta– la Fuerza Pública. Solamente se reorganizó el articulado y se actualizó su lenguaje. Entre los factores que impidieron una reforma constitucional seria en el campo militar se destacan el desconocimiento que de este campo tiene la clase política y el temor del gobierno y los constituyentes a despertar susceptibilidades entre las filas castrenses. Especialmente notoria fue la prevención por parte de la gruesa representación del M-19 frente a eventuales reacciones de los militares en su contra⁶.

HACIA UNA POLÍTICA ESTATAL DE SEGURIDAD

A pesar de que se desaprovechó la oportunidad brindada por la nueva Constitución, el gobierno del presidente Gaviria adelantó reformas importantes en materia de defensa y seguridad nacional, que transformaron la tradición cimentada desde 1958. El gobierno abocó estos temas al sustraerlos por primera vez de la exclusiva responsabilidad política castrense. Buscó cambiar la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado y desarrolló una nueva estrategia de seguridad.

4 Las elecciones para asamblea constituyente se llevaron a cabo en diciembre de 1990. La Asamblea se reunió entre los meses de febrero y julio de 1991.

5 Por régimen político se entiende aquí el conjunto de normas establecidas por el Estado para regular las relaciones políticas. El sistema político, en cambio, es la manera como operan en la práctica esas relaciones.

6 Entrevistas con miembros de la Asamblea Constituyente, 1991.

En su discurso de posesión el Presidente planteó la necesidad de institucionalizar las relaciones entre civiles y militares⁷ y en su primer mes de gobierno creó la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad, mediante Decreto 1874 de agosto de 1990. La creación de esta Consejería había sido propuesta en las conclusiones de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública, establecida mediante Decreto 1150 de 1989 por el presidente Barco⁸. A la nueva Consejería se le asignaron las funciones de la Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo Superior de Defensa Nacional, que dependía del Ministerio de Defensa y había sido inoperante hasta ese momento⁹. La nueva dependencia quedó responsable de la definición de políticas de defensa y del manejo de los conflictos internos y externos, y de la coordinación de los planes que se elaboraran al respecto. Con la creación de la Consejería, la Presidencia asumió el papel político que siempre había tenido el Ministerio.

El gobierno trató de unificar los numerosos consejos relacionados con la seguridad, que en su mayoría eran inoperantes, tal como la mencionada Secretaría. Ni los consejos Nacional de Seguridad, Superior de Policía y Antisicarial, que tenían la función de asesorar al presidente, ni el Consejo Superior para la Defensa Nacional, ubicado en la órbita castrense, existían en la práctica. El Consejo Nacional de Seguridad era de los pocos que se reunían. Convocado por el presidente de la República, su papel generalmente se reducía a tomar medidas de emergencia frente a situaciones imprevistas de alteración del orden público, ante la carencia de políticas estratégicas de mediano y largo plazo. El gobierno de Gaviria realizó este consejo y lo hizo funcionar con una composición distinta a la fijada por las normas. Como éste era el único recurso de consulta sobre la materia que operaba al máximo nivel, el gobierno aumentó su número de miembros. Lo presidió el jefe del Estado, con la asistencia de los ministros de Gobierno, Defensa y Justicia, el comandante de las Fuerzas Milita-

7 "... el Presidente de la República liderará las acciones de la Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el DAS... (...) La tarea de robustecer nuestros servicios de inteligencia (...) es inaplazable y se realizará bajo mi orientación personal. (...) La responsabilidad de hacer prevalecer la ley no es sólo de las Fuerzas Armadas, es de todos nosotros. Para asegurar un manejo integral en ese campo, crearé una Consejería de Seguridad Nacional. Esta oficina asesorará al Presidente en la coordinación de las entidades estatales ejecutoras de la política integral contra la violencia..." "El Presidente Gaviria esboza su plan de gobierno", en *El Tiempo*, 8 de agosto de 1990, pág. 6A.

8 Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, *Informe final*, Bogotá, Centro de Publicaciones-Esap, agosto de 1990, págs. 172-174. En este Informe, la Comisión recomendaba la creación de esa Consejería Presidencial, que cumpliría las siguientes funciones: a) Consolidar y presentar la información estratégica y de inteligencia proveniente de los organismos responsables o comprometidos con la seguridad y la defensa nacional; b) Recomendar estrategias para enfrentar los problemas de orden público; c) Evaluar las diferentes alternativas de inversión en el sector de defensa nacional; d) Hacer recomendaciones al Presidente en materia de ascensos y promociones en las Fuerzas Armadas.

9 Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, "Normas para el manejo del orden público", Bogotá, págs. 55-56.

res, el director de la Policía, el director del DAS y el consejero de Defensa y Seguridad, que actuaba como secretario. Participaron también como invitados permanentes el procurador y el fiscal general de la Nación¹⁰. Así funcionó *de facto* una organización prevista en el proyecto de ley del gobierno sobre seguridad y defensa nacional, que proponía unificar los consejos en materia de seguridad¹¹. Pero, a pesar de que este proyecto se discutió en varias legislaturas, el gobierno lo retiró en 1994 debido a que se le habían hecho modificaciones que reflejaban los intereses de los narcotraficantes. Su objetivo central era acabar con la dispersión e improvisación en el manejo gubernamental de estas materias, pero sobre todo sentar las bases para diseñar una política que tuviera continuidad¹².

Al año de gobierno, el Presidente designó al consejero de Defensa y Seguridad, Rafael Pardo Rueda, como nuevo ministro de Defensa Nacional en remplazo del general Óscar Botero Restrepo, quien había sido ratificado en el cargo al comenzar el gobierno. Por primera vez desde 1953 un civil llegaba a un ministerio que había estado a cargo de generales en servicio activo. Este fue el remezón institucional más significativo en términos políticos para los militares en más de tres décadas. Así se rompió uno de los principios con los que se diseñó el Frente Nacional y se reconoció que los problemas de la defensa y la seguridad son asuntos políticos y no militares, a pesar de que su manejo se apoya en las instituciones armadas¹³.

Una medida correlativa al nombramiento del ministro Pardo en la cartera de Defensa fue la designación de un director civil en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Este órgano de inteligencia del Estado había sido manejado principalmente por oficiales del Ejército o la Policía, en servicio activo o en retiro. El anterior director, el general de la Policía Miguel Maza Márquez, se desempeñó en ese cargo por varios años. Maza obstruyó parte de las labores del DAS al subordinar las prioridades de la institución a la confrontación abierta con el llamado Cartel de

10 Esta organización nacional se replicó a nivel regional, con el objetivo principal de elaborar los planes de seguridad de las regiones. Con el nombre de comités de orden público se mantuvieron los antiguos consejos de seguridad, más reducidos y cerrados que las nuevas organizaciones.

11 El Decreto 2134 hizo parte de los 61 decretos de modernización del Estado expedidos en diciembre de 1992. También formaba parte de ese paquete el Decreto 2162, que creó el viceministerio de Defensa Nacional, el cual no tiene competencia de mando. "Consejo único de seguridad y defensa", en *El Tiempo*, 30 de diciembre de 1992, pág. Última A; "Los decretos que modernizan el Estado", en *El Tiempo*, 5 de enero de 1993, pág. 6-A.

12 Cámara de Representantes. Proyectos de ley, en *Gaceta del Congreso*, año I, No. 51, Bogotá, Imprenta Nacional, viernes 4 de septiembre de 1992, págs. 6-8. Así continuó vigente la antigua Ley 48 de 1968 sobre seguridad y defensa nacionales, originada en el Decreto ley 3398 de 1965. Entrevista con Rafael Pardo, noviembre de 2000.

13 Una sacudida similar ocurrió en el campo de la justicia con la puesta en marcha de la llamada política de sometimiento a la justicia. Ésta dispuso la metodología de negociación del Estado con los delincuentes, que fue adoptada luego por la Fiscalía General de la Nación, quizás la institución más visible de la nueva Carta.

Medellín, pues esa lucha se le volvió un problema personal, especialmente después de los audaces atentados de los que fue víctima.

El nuevo ministro de Defensa comenzó por tratar de ganarse la confianza del estamento militar y a la vez recuperar la imagen castrense frente a la sociedad, debilitada como resultado de la poco grata confrontación contra el narcotráfico. Pardo Rueda trabajó en varios frentes para lograr esta legitimación personal e institucional. Además de restarle importancia al protocolo y las relaciones personales mediadas por la superioridad jerárquica militar, se propuso redefinir los mecanismos de toma de decisiones en defensa y seguridad, enmarcar la actividad de la fuerza pública dentro de la Estrategia Nacional contra la Violencia, mejorar la capacidad operativa militar, racionalizar el gasto público en defensa y seguridad, modernizar el Ministerio, mejorar los salarios y reformar la Policía Nacional para recuperar la confianza pública en esta institución¹⁴.

El fortalecimiento operativo promovido por el ministro Pardo se logró mediante una reforma militar. Uno de los propósitos principales de la reforma fue unificar y mejorar las labores de información e inteligencia, pues al presidente de la República le llegaban numerosos informes que interesaban más que todo a las distintas agencias que los producen¹⁵. La reforma recogió varias ideas surgidas y cambios adelantados durante el cuatrienio del presidente Barco, algunos de los cuales incluso tuvieron origen en los procesos de paz que comenzaron con el gobierno de Betancur. La continuidad de Pardo como alto funcionario de un gobierno a otro fue fundamental para la realización de la reforma. El aporte principal del gobierno de Gaviria en el campo militar fue entonces definir y cimentar varios ensayos que ya se habían propuesto o adelantado en función de mejorar la lucha antisuversiva. Algunos ejemplos son el establecimiento de unidades especiales y contraguerrilleras –en especial las brigadas móviles–, la incorporación de soldados profesionales y el apoyo logístico con tecnología actualizada. El gobierno también mantuvo y aumentó el crecimiento de los presupuestos militares para apoyar el ensanche del pie de fuerza y la renovación del equipo militar adecuado para la guerra irregular.

14 Rafael Pardo Rueda, *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, Cerec-Grupo Editorial Norma, 1996, pág. 323. La Policía Nacional fue la primera beneficiaria con el nombramiento de ministro de Defensa civil, pues con ello terminó su dependencia directa de los militares. Esta situación fue complementada con el Decreto legislativo 2162 del 30 de diciembre de 1992, en el que se eliminó el control permanente sobre la Policía por parte de los militares.

15 El general y ex ministro Óscar Botero –especializado en inteligencia– fue uno de los principales impulsores de la idea de crear el arma de inteligencia en el Ejército, que vino a acompañar en 1992 a las tradicionales de infantería, artillería, caballería e ingenieros, y fue organizada en forma de unidades de apoyo para la actividad bélica. Antes de la creación de esta arma fue organizada la Brigada de Inteligencia, identificada como vigésima, la cual tuvo problemas posteriores derivados de presuntas violaciones a los derechos humanos.

Otra reforma importante adelantada por el gobierno en materia de seguridad y defensa fue la creación, a fines de 1992, de la Unidad de Justicia y Seguridad en el Departamento Nacional de Planeación, mediante el Decreto 2167. Esta unidad fue encargada de “promover y participar en la formulación y coordinación de políticas, planes, programas, estudios y proyectos de inversión en los sectores de justicia, defensa y seguridad”. El trabajo de esta dependencia se orientó a la planificación de los gastos en materia de justicia y seguridad, y al diseño de cambios institucionales en estas materias.

La relativa fluidez con que el gobierno de Gaviria hizo cambios en la órbita militar no es fácil de entender. Pese a que la seguridad nacional es un asunto que compete a la sociedad y al Estado, las instituciones castrenses han tenido casi siempre la iniciativa en la toma de decisiones sobre la materia. Esa preponderancia militar se fundamenta en tres factores principales. En primer lugar, la vieja ideología de los militares de América Latina legitima su superioridad funcional, organizacional y ética frente al resto de las instituciones estatales, al convertirlos en guardianes naturales del Estado y defensores del orden en la sociedad. En segundo lugar, desde los gobiernos militares de los años cincuenta, la expansión de la violencia y la exclusiva iniciativa militar en materia de seguridad nacional llevaron a las instituciones castrenses a manejar de manera autónoma el orden público. Finalmente, como consecuencia de los factores anteriores y en razón del desconocimiento que hay de los asuntos militares en la sociedad, los sectores dirigentes llegaron al convencimiento de que los problemas de seguridad correspondían básicamente a la órbita castrense. Como resultado de todo esto, hacer cambios al estamento militar es un asunto de gran sensibilidad política. Sin embargo, el peso y la tradicional intransigencia castrenses habían sido debilitados desde el comienzo de los procesos de paz, pero sobre todo a partir del gobierno del presidente Barco. Ello generó una involuntaria disposición al cambio por parte de los militares, que facilitó la redefinición de sus relaciones con las autoridades civiles.

Los procesos de paz mostraron que había alternativas distintas a la vía armada para tratar los problemas de orden público, particularmente el de las guerrillas. El abandono de la lucha armada por parte del M-19 y su incorporación a la política institucional en las postrimerías de la administración de Barco, ayudó a ampliar la limitada visión de los militares. En la misma dirección obró la arremetida terrorista del narcotráfico y la respuesta armada del gobierno, ya que permitió diversificar el enemigo. También hicieron más cautelosos y flexibles a los militares sus ambiguos resultados en la lucha antsubversiva, el cuestionamiento de los organismos de derechos humanos a las acciones militares y los indicios de corrupción en las instituciones armadas¹⁶. La disposición de los militares al cambio no fue sólo en el campo político, sino también en el operativo.

16 Véase Americas Watch, *Informe sobre los derechos humanos en Colombia*, Bogotá, CEI, Uniandes-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1989; Americas Watch, *La 'guerra' contra las drogas en Colombia*, Bogotá, CEI, Uniandes-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1991.

Las novedades implementadas durante el gobierno de Barco, las más importantes desde la época del Plan Lazo, mostraron a los militares las ventajas de formas alternativas de organización. El establecimiento de unidades especiales y contraguerrilleras, en particular las brigadas móviles, sustentadas en la flexibilidad táctica, los cuadros de mando especializados, la incorporación de soldados profesionales y el apoyo logístico con una tecnología actualizada, mejoraron la proyección operativa de la lucha antisuversiva. El significativo crecimiento de los presupuestos militares, paralelo al proceso de paz, permitió el aumento del pie de fuerza y la renovación de equipo militar liviano adecuado para la guerra irregular. A su vez, la ayuda externa para enfrentar el narcotráfico fue desviada inicialmente y en parte hacia la confrontación con las guerrillas¹⁷. Además, inquietudes gubernamentales, como la reorganización de los organismos de inteligencia del Estado, complementaron cierta disposición militar al cambio. Finalmente, el ambiente de crisis política y las perspectivas de una asamblea constituyente al comienzo del gobierno de Gaviria debilitaron el *statu quo* en casi todos los sectores sociales, incluso el militar.

El trabajo de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad se orientó hacia el seguimiento de los principales factores de violencia: guerrillas, narcotráfico y paramilitares. Por ello participó en la elaboración de la política de sometimiento a la justicia destinada a la entrega de los narcotraficantes. Pero su principal resultado fue la formulación de la “Estrategia Nacional contra la Violencia”, promulgada en mayo de 1991¹⁸. Este trabajo se apoyó en consultas interinstitucionales con los ministerios de Gobierno, Justicia y Defensa, la Procuraduría y las consejerías presidenciales de Paz, Familia y Derechos Humanos. La Estrategia reconoció la multiplicidad de formas de violencia, incluida la producida por el Estado¹⁹. Hizo un importante esfuerzo por identificar las principales relaciones sociales de este fenómeno y formuló un tratamiento para cada una de sus manifestaciones, que involucraba al conjunto del Estado. Su mayor aporte fue la unificación de criterios, que dio coherencia a la política en materia de seguridad, en contraste con la dispersión observada hasta

17 “Se desvía gringoayuda”, en *La Prensa*, 16 de septiembre de 1990, pág. 20.

18 Presidencia de la República, “Estrategia Nacional contra la Violencia”, separata de *El Tiempo*, Bogotá, mayo 1991.

19 Según el documento, existen diversas violencias, con primacía de modalidades colectivas, que incluyen la violencia política, la violencia social, la violencia de los grupos de justicia privada o paramilitares, la violencia sociocultural, la delincuencia común, la delincuencia organizada y el sicariato (que cobijan el narcoterrorismo y la violencia del narcotráfico), y la violencia por violación de los derechos humanos. Esta apreciación de múltiples violencias se apoyó, sin duda, en el análisis presentado en el libro *Colombia: violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1988, producto de una consultoría solicitada por el gobierno de Barco al Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, de la Universidad Nacional de Colombia.

entonces. La Estrategia fue la directriz de una nueva concepción política sobre seguridad nacional²⁰.

Los temas más destacados de la Estrategia Nacional contra la Violencia en términos de la seguridad nacional fueron el militar y el de justicia. La incompetencia estatal para detentar los monopolios de la justicia y el uso de la fuerza, y la fragilidad de la gobernabilidad, tipifican la debilidad política del Estado colombiano y constituyen uno de los factores propiciadores de la violencia estructural²¹. La justicia es inoperante y las contravenciones a las normas que fijan las pautas de organización de la sociedad se mantienen en la impunidad. El Estado compite por el uso de la fuerza con las guerrillas, los paramilitares, los narcotraficantes y con la delincuencia común organizada. Ambos componentes, justicia y uso de la fuerza, son correlativos y no pueden solucionarse de manera independiente.

Según la Estrategia, para erradicar el flagelo de la violencia era indispensable hacer compatibles los objetivos generales con las particularidades regionales. Para ello era necesario comprometer a los gobernadores, los alcaldes y los consejos seccionales y departamentales de seguridad, y contar con la opinión de todos los sectores de la población. De ahí surgió el Decreto 2615 de 1991, que reformó los consejos departamentales de seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital, creó los consejos regionales de seguridad, los consejos metropolitanos de seguridad y los comités de orden público, y facultó a los gobernadores para autorizar la conformación de consejos municipales de seguridad²². Esta norma fue un aporte importante a la necesaria vinculación de las autoridades civiles a los problemas de la defensa y la seguridad.

El texto de la Estrategia menciona de paso el papel asignado al Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, como soporte para la coordinación integral de la acción estatal. Afirma que el Plan ayuda a deslegitimar la violencia debido a que los 404 municipios que atiende están ubicados en las zonas más deprimidas del país. Cabe añadir a esta

- 20 La Estrategia tuvo tres propósitos generales: garantizar el monopolio estatal del uso de la fuerza, recuperar la capacidad de la justicia para sancionar los delitos, y ampliar el cubrimiento institucional del Estado en el territorio nacional. Para ello se diseñaron cinco políticas que debían dar resultados en el mediano plazo: fortalecer la iniciativa de las autoridades regionales y locales en materia de seguridad; robustecer y modernizar la justicia; exponer los principios y los criterios para orientar la política de paz; plantear los planes y las acciones tendientes a fortalecer el Estado para afrontar los agentes de violencia, y formular las medidas específicas para la protección de los derechos humanos.
- 21 La solución de la debilidad política del Estado se colocaba así como el objetivo estratégico por excelencia para la seguridad nacional. El tema de la justicia fue incorporado desde temprano en las consideraciones oficiales sobre seguridad nacional, mediante el Decreto N° 99 del 14 de enero de 1991, llamado Estatuto para la defensa de la justicia, en el que se restablecieron las funciones de policía judicial para la Policía Nacional y el DAS.
- 22 Entrevistas con funcionarios de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, noviembre de 1992.

descripción del documento que en el afán por responder al conflicto armado interno, la Estrategia dejó de lado el contexto internacional y las eventuales amenazas en este plano. Además asumió supuestos irreales como la eficacia institucional para lograr los objetivos planteados, problema éste agravado por la ausencia de mecanismos de seguimiento de sus ejecuciones²³.

A finales de 1991, la Consejería fijó las tareas de las diferentes instancias de gobierno en el desarrollo de la Estrategia, por medio de una directiva presidencial²⁴. Entre los cinco temas centrales de la Directiva no figuraba uno de los ejes de la Estrategia, la política de paz. En su remplazo se incluyó el tema del menor y la juventud²⁵. Sin duda, faltó afinamiento, tanto en la Directiva como en la Estrategia. A pesar de estos problemas, la Directiva fue novedosa en un tema crucial: la articulación de los organismos del Estado para enfrentar la violencia. La fragmentación estatal ha sido un problema estructural consentido por mucho tiempo. Para lograr una mayor coordinación y eficacia se requerían normas que eliminaran las duplicaciones y llenaran los vacíos existentes, como la centralización de los organismos encargados de la inteligencia estratégica en el Estado, ya fueran militares, policiales o de otra índole. El proyecto de unificación de los diferentes consejos nacionales relacionados con la seguridad fue un avance en este sentido, así como también la creación de una red de consejos regionales de seguridad que permitieran mejor coordinación a nivel local.

La Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad quedó encargada de la asesoría y control requeridos para desarrollar un sentido de cooperación que sustituyera la competencia entre instituciones oficiales con propósitos afines. Pero este es un trabajo que requería tiempo y la Consejería tenía el problema de no ser una dependencia orgánica del Estado. Para lograr continuidad a la integración institucional, hubiera debido dársele carácter permanente a la Consejería. Para ello se habrían podido limitar sus responsabilidades a la función de Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo Superior de la Seguridad y Defensa Nacional, y así habría quedado encargada de la coordinación de las tareas concernientes a la seguridad. Pero el mayor obstáculo para la integración institucional fue, quizás, la inercia del papel de la autonomía relativa de los militares en el manejo del orden público. Anteriormente, los

23 Álvaro Camacho Guizado, "Seguridad: ¿para la gente o para el Estado?", en *Análisis Político*, N° 21, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, enero a abril de 1994.

24 Presidencia de la República, *Responsabilidades de las entidades del Estado en el desarrollo de la Estrategia Nacional contra la Violencia*, Bogotá, Directiva Presidencial No. 05, 28 de diciembre de 1991.

25 La Directiva presentó cinco temas centrales, cuatro de los cuales corresponden a las grandes políticas de la Estrategia y uno aparece como nuevo. Los temas tratados por la Directiva fueron: enfoque regional de la Estrategia, fortalecimiento de la justicia, política para enfrentar los diversos agentes de violencia, servicios al menor infractor y contraventor y política de juventud, y defensa y promoción de los derechos humanos.

ministros militares informaban a los presidentes de sus planes y éstos casi siempre daban el visto bueno sin objeción. En las regiones ocurría algo similar entre los comandantes militares y los gobernadores y alcaldes. Cada vez que se alteraba el orden público, las autoridades civiles llamaban a las instancias militares para que éstas decidieran y actuaran. Además, los comandantes militares regionales dependen de sus superiores jerárquicos y apenas comparten con las autoridades civiles la información que consideran pertinente. Ellas casi siempre se limitan a acatar, por ignorancia, tradición y conveniencia electoral, las decisiones militares. No tienen capacidad de discusión política sobre planes militares y mantienen la reverencia oficial ante los uniformes²⁶.

El gobierno también buscó el fortalecimiento de la justicia en el proyecto que presentó a la Asamblea Constituyente al inicio de sus sesiones. El principal cambio institucional en materia de seguridad que introdujo este organismo en la Constitución fue la creación de la Corte Constitucional y la Fiscalía General de la Nación. También merece mencionarse la acción de tutela, que permite la protección individual de los derechos fundamentales señalados en el Título II de la Constitución²⁷. La Corte Constitucional se instituyó para decidir la constitucionalidad de las normas de mayor jerarquía (leyes, reformas constitucionales, convocatorias a constituyente, decretos leyes, decretos legislativos y proyectos de ley objetados por el Ejecutivo). Con la creación de la Fiscalía General supuestamente se cambió el sistema inquisitivo por el llamado sistema acusatorio, con el propósito de darle a la justicia mecanismos preventivos frente a la delincuencia organizada de todo tipo (guerrilla, narcotráfico, paramilitares, delincuencia común). La nueva concepción buscó perseguir en forma permanente a los actores que delinquen, más que ocuparse de sus delitos. La misma lógica guió los decretos gubernamentales promulgados en el gobierno de Barco que crearon los estatutos de defensa de la democracia y de la justicia y también lo que se llamó la política de sometimiento a la justicia.

Dado que el gobierno de Barco culminó en medio del terrorismo generado por el narcotráfico y apenas con uno de los grupos guerrilleros en proceso de integración a la vida civil, era necesario crear un clima adecuado para consolidar el nuevo sistema institucional de justicia. Para ello el gobierno de Gaviria puso en marcha desde su

26 Entrevistas con autoridades civiles y eclesiásticas regionales, septiembre de 1992. La presencia coactiva de los frentes guerrilleros en las regiones era el factor destacado en la controversia entre políticos y autoridades civiles y militares. Los gobernadores y alcaldes se vieron coartados ante el temor del gobierno central a que éstos adelantaran por su propia cuenta los llamados diálogos regionales con los grupos guerrilleros.

27 Véase Alfredo Manrique Reyes, *La Constitución de la nueva Colombia*, Bogotá, Cerec, segunda edición corregida y aumentada, 1991, págs. 14-52. La acción de tutela es un mecanismo que obliga a una actualización permanente de la Constitución, y le brinda a la ciudadanía un medio exclusivo para confrontar las decisiones estatales.

inicio la política de sometimiento a la justicia, que pretendía neutralizar el narcoterrorismo, la delincuencia con mayor capacidad de desestabilización²⁸. La estrategia de sometimiento consistió en la creación de un conjunto de incentivos jurídicos y de garantías que posibilitaran la entrega de los delincuentes a la justicia para que pudieran ser juzgados y sancionados. Las disposiciones gubernamentales señalaban un conjunto de derechos y prerrogativas para quienes se sometieran voluntariamente a la justicia, confesasen sus delitos y cooperaran con las investigaciones. Ejemplo de tales prerrogativas son la rebaja y la acumulación de penas, las condenas de ejecución condicional para ciertos delitos, y la acumulación de procesos y penas máximas de treinta años. También se ofrecieron incentivos a quienes proporcionen información eficaz, oportuna y útil, como el pago de recompensas²⁹. Además, se adoptaron mecanismos establecidos por el gobierno anterior, como los jueces y tribunales de orden público y los procedimientos para proteger la identidad de jueces, testigos e intervinientes en los procesos. Estos procedimientos penales fueron una adaptación a las peculiaridades de la investigación y juzgamiento de la nueva delincuencia organizada³⁰. La metodología utilizada fue recogida por la Fiscalía una vez iniciadas sus labores a finales de 1991, con lo cual se le dio carácter permanente a esta política.

Los anteriores fueron los principales cambios normativos sobre seguridad nacional promulgados durante el gobierno del presidente Gaviria, los cuales fueron aprobados básicamente en la primera mitad de su mandato. A pesar de su importancia y profundidad, en las decisiones políticas del gobierno se mantuvo la visión castrense sobre la seguridad nacional, y por consiguiente la subordinación de este asunto al campo militar. Con la puesta en marcha de la Estrategia Nacional contra la Violencia no varió mucho la esencia del tratamiento de los conflictos armados. Las normas no lograron cambiar la mentalidad de las autoridades civiles, ni impartirles el conocimiento para que evaluaran y decidieran en términos políticos las acciones militares.

28 La política de sometimiento a la justicia está en la primera de las cuatro políticas de la Estrategia Nacional contra la Violencia. Desde el inicio del gobierno hubo gran polémica sobre el particular. Véase, por ejemplo, "Gobierno pone en marcha rescate a la justicia. Unánime respaldo al decreto", en *El Tiempo*, 7 de septiembre de 1990, pág. 1-A; "No somos delincuentes comunes: Iván Duque. Autodefensas rechazan el decreto presidencial", en *El Tiempo*, 10 de septiembre de 1990, pág. 1-A; "Decreto de rebaja de penas es constitucional: Procurador", en *El Tiempo*, 28 de octubre de 1990, pág. 1-A; "Varias conquistas policiales asustan desde ya a los jueces", en *El Tiempo*, 1 de noviembre de 1990, pág. 3-A; "Vuelco en lucha antiterrorista", en *El Tiempo*, 21 de noviembre de 1990, pág. 1-A.

29 Sobre este tema véase "Itinerario de la primera entrega de Pablo Escobar", en *El Tiempo*, 29 de julio de 1992, pág. 10-A.

30 Las disposiciones jurídicas atinentes a esa estrategia fueron consignadas en los decretos 2047, 2372 y 3030 de 1990, y en los decretos 303 y 1303 de 1991. El Decreto 2265 de 1991 le dio a estas normas carácter permanente.

Sin duda, hubo mejor comunicación entre militares y civiles, pero ello no implicó mayor capacidad de decisión civil en el campo operativo. A pesar de la tradición antimilitarista de las élites, el peso de varias décadas de violencia y el papel que los militares han cumplido como escudos protectores del sistema político, inhibieron a los funcionarios civiles para cualquier confrontación con los sectores castrenses. En esas circunstancias y con la carencia de normas de seguimiento y control de los objetivos de la Estrategia y de los medios operativos para llevarlos a cabo, se impuso la línea dura planteada en el Plan Quinquenal para la Fuerza Pública, expedido en diciembre de 1991. Este Plan desconocía los avances democráticos postulados por la nueva Constitución, así como las políticas presentadas en la Estrategia³¹. Así se fueron al traste los anhelos gubernamentales y de varios sectores de la sociedad de poner en práctica una nueva visión sobre seguridad nacional en el país.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL EN LA PRÁCTICA

En su discurso de posesión, el 7 de agosto de 1990, el presidente Gaviria mencionó la posibilidad de darle tratamiento político a las guerrillas³². Ello suponía la continuación del proceso iniciado en los años finales del gobierno anterior. Con el inicio del gobierno empezaron las conversaciones con los grupos guerrilleros Ejército Popular de Liberación, Epl, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Prt, y el indígena Quintín Lame. En octubre, el Ejecutivo acogió algunas propuestas de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar³³, como la conformación de una comisión de veeduría internacional, la adopción del Protocolo II adicional a los acuerdos de Ginebra sobre el Derecho Humanitario y la integración de una comisión de notables para elaborar una agenda tentativa de negociaciones. Pero el gobierno mantuvo la exigencia del cese de las acciones violentas para iniciar las negociaciones³⁴.

31 Camacho Guizado. "Seguridad: ¿para la gente o para el Estado?, en *Análisis Político...*

32 "A lo largo de su historia, Colombia ha apelado a las soluciones políticas una y otra vez para hacerle frente a la rebelión armada y al alzamiento. Ellas serán preservadas para los grupos guerrilleros que se acojan al sentimiento mayoritario de la nación: acabar con la violencia. El diálogo es una concesión que la sociedad civil hace a los violentos. Es útil cuando los alzados en armas aceptan que no puede ser un escenario para su protagonismo político, cuando sirve (...) para buscar su desmovilización y desarme, y su vinculación a la sociedad, con el fin de que puedan perseguir sus objetivos políticos por medios pacíficos". "El presidente Gaviria esboza...", en *El Tiempo*, 8 de agosto de 1990, pág. 6A.

33 La Coordinadora Nacional Guerrillera, Cng, fue creada en 1985, tras romperse los acuerdos de tregua con el Movimiento 19 de Abril, M-19, y con el Epl. A estos grupos se unieron el Ejército de Liberación Nacional, Eln y el Ricardo Franco, disidencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc. En 1987, luego de una reunión en La Uribe, Meta, entre dirigentes de las Farc, el M-19, el Epl, el Eln, el Prt y el Quintín Lame, se creó la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, Cgsb. Pardo Rueda, *De primera mano. Colombia 1986-1994:...*, pág. 109.

34 Entrevistas con funcionarios de la Consejería Presidencial para la Paz, marzo de 1992.

A pesar de esos pasos encaminados hacia una solución política, el 9 de diciembre, día de las elecciones para la Asamblea Constituyente, el Ejército se tomó Casa Verde, el cuartel general de las Farc. El operativo fue en parte una respuesta a varios asaltos hechos por las guerrillas en noviembre. Ese mes el Ejército también había ejecutado un operativo contra un cuartel guerrillero en cercanías de Casa Verde³⁵. Aunque parece que la fecha de la toma no fue premeditada, fuentes militares explicaron que la escogencia del día respondió a la ventaja de utilizar el factor sorpresa. Señalaron, además, que era mejor acabar con el mito de Casa Verde antes de que avanzara demasiado un ambicioso plan de fortalecimiento de las Farc, conocido de antemano por los servicios de inteligencia. Por su parte, funcionarios del gobierno indicaron –con racionalidad *ex post*– que si la operación se hubiese hecho antes de las elecciones para la Constituyente, habría sido considerada como una presión indebida sobre el proceso electoral, y si hubiese sido hecha después, se habría tomado como una retaliación ante el buen resultado del M-19 en los comicios que anticipaban las encuestas. Argumentaron, además, que era necesario debilitar a las guerrillas con miras a eventuales negociaciones, y que había que evitar negociar en ese territorio, puesto que ello le habría dado ventaja y legitimidad a la guerrilla³⁶.

La operación, cuyo propósito era desestabilizar la organización guerrillera quitándole su centro político, se había planeado muchas veces. Pero, por sus alcances, necesitaba del aval del Presidente. En sus discursos, poco antes de la toma, Gaviria expresó que “para cumplir con el deber no hay que pedir permiso” y que “no hay territorios vedados a la presencia de la Fuerza Pública”. Con eso el Presidente se lavó las manos.

Con la toma de Casa Verde el gobierno subordinó su visión política a los intereses castrenses de corto plazo. La operación sólo logró la ocupación del lugar y la satisfacción militar de haber recuperado la soberanía interna luego de siete años de tener vedado ese sitio como resultado de la inercia de los acuerdos de cese del fuego de 1984. A mediano plazo se perdió cualquier ventaja alcanzada, dada la ofensiva lanzada por la Coordinadora Guerrillera a partir del mes de enero de 1991. Tras el fracaso del supuesto objetivo militar de exterminar el Comando de las Farc, el Ejército se vio en la necesidad de acosar a las guerrillas en búsqueda de triunfos para resarcir su pérdida de imagen. El Ejecutivo no tuvo más remedio que compartir esta iniciativa. La ofensiva guerrillera alcanzó su punto máximo en febrero cuando se inauguraba la Constituyente. Por todos los medios se hacían críticas a la incapacidad militar para contener los ataques de las guerrillas. Bajo esas circunstancias adversas,

35 “Implacable cacería a las Farc”, en *El Tiempo*, 15 de noviembre de 1990, págs. 1-A y 3A; “Casa Verde no fue una equivocación”, en *El Tiempo*, 17 de febrero de 1991, págs. 2B-3B.

36 Entrevistas con funcionarios de la Consejería Presidencial para la Paz... La larga existencia de Casa Verde había sido un factor de contención, un arma de coacción que los dos gobiernos anteriores usaron, aunque no muy hábilmente, para dosificar las acciones guerrilleras.

el gobierno anunció su disposición al diálogo incondicional³⁷. Tras acordar que Cravo Norte, Arauca, sería el lugar para iniciar las conversaciones y establecer una agenda de problemas que serían discutidos en el exterior del país, la ofensiva guerrillera descendió.

Las conversaciones adelantadas en Caracas a mediados del año se estancaron por la dificultad de llegar a un acuerdo de cese al fuego. Ello coincidió con la finalización de la Asamblea Constituyente y la promulgación de la Constitución de 1991 en el mes de julio. Sobrevino un nuevo escalamiento de las acciones guerrilleras de sabotaje, que mostraron el menosprecio de la subversión por la nueva Carta. El gobierno exigió entonces llegar a un acuerdo sobre cese del fuego como condición para proseguir con las conversaciones. Pero, luego de un atentado del ELN al último presidente del Congreso revocado por la Constituyente, el gobierno suspendió en octubre la posibilidad de negociar por el resto del año.

La reanudación de las conversaciones, pactada para febrero de 1992 entre el gobierno y la Coordinadora Guerrillera, no pudo llevarse a cabo dada la crisis política en Venezuela, generada por el intento de golpe de Estado al presidente Carlos Andrés Pérez. Sin embargo, las acciones guerrilleras disminuyeron ante el nombramiento del ex ministro Horacio Serpa Uribe como nuevo consejero³⁸, el acuerdo para trasladar la mesa de negociaciones a México y la disposición gubernamental a discutir de entrada puntos de la agenda diferentes al cese del fuego. La reanudación de las conversaciones despertó esperanza en distintos sectores sociales del país, hasta que se produjo el secuestro por parte de la guerrilla del anciano ex ministro Argelino Durán, quien murió en cautiverio. A partir de ese momento el gobierno endureció su posición, al punto que el proceso entró en un prolongado receso. En el segundo semestre de 1992 se desató de nuevo la competencia guerrillera entre Ejército y guerrillas. Las dos brigadas móviles del Ejército fueron destinadas en forma permanente a combatir los comandos centrales de las Farc y el Eln, y la Coordinadora aumentó el sabotaje a oleoductos y las emboscadas a unidades de la Fuerza Pública, principalmente de la Policía. La renuncia del consejero Serpa al inicio del mes de octubre fue una clara señal de la dificultad para reanudar el diálogo.

Durante la mayor parte del proceso mencionado, la política de sometimiento a la justicia había tenido poco que ver con la de paz. El primer logro de esa política fue la entrega de un delincuente en octubre de 1990. En diciembre del mismo año se entregó Fabio Ochoa y en febrero de 1991 su hermano Juan David. Estos dos miembros

37 “Casa Verde: el contragolpe”, en *El Tiempo*, 13 de enero de 1991, pág. 6A; “Viraje en la política de paz del gobierno”, en *El Tiempo*, 10 de febrero de 1991, pág. 3A.

38 Por su trayectoria, Horacio Serpa Uribe representaba en ese entonces para las guerrillas un político en quien podían confiar. Fundador del Frente de Izquierda Liberal Auténtico, Fila, en Santander, había defendido la causa popular y venía de conformar el triunvirato que presidió la Asamblea Constituyente.

del cartel de Medellín fueron los primeros narcotraficantes de importancia en acogerse a la política de sometimiento. En el mes de mayo de 1991 comenzaron las comunicaciones entre los abogados del *capo* Pablo Escobar Gaviria y los funcionarios del gobierno. El sometimiento de este delincuente era la principal meta gubernamental y cumplirla sería la prueba del éxito de las nuevas medidas. Por ese motivo y con el fin de lograr una perfecta coordinación de las instancias involucradas en la política de sometimiento, se acordó una reunión semanal de un destacado grupo de funcionarios encabezado por el Presidente de la República³⁹.

Aunque el gobierno afirmaba que, a diferencia de las iniciativas de paz con las guerrillas, la política de sometimiento no estaba basada en la negociación, las comunicaciones entre los abogados de Escobar y los funcionarios fueron de hecho una negociación. Eso no es raro si se tiene en cuenta que esa política se basaba en el reconocimiento implícito de la debilidad de la justicia frente a la capacidad desestabilizadora del narcotráfico⁴⁰. Para la entrega de Pablo Escobar, sus apoderados exigieron que ni la Policía ni el Ejército entraran en las dependencias del penal propuesto para su reclusión –situado en el municipio de Envigado y denominado coloquialmente La Catedral– y que el personal de vigilancia y su director fueran oriundos de Antioquia. El Ejecutivo respondió, a través de los directores de Instrucción Criminal, que la inexistencia de zonas desmilitarizadas no implicaba que la Fuerza Pública entraría en el penal⁴¹. Luego de un complejo proceso, el 19 de junio de 1991 se entregaron, con gran despliegue informativo, Pablo Escobar y varios miembros de su organización.

Tras la entrega de Escobar el gobierno tuvo un gran argumento en contra de quienes cuestionaban la política de sometimiento a la justicia: el narcoterrorismo había sido controlado casi totalmente y el *capo* más importante estaba tras las rejas. Pero el 20 y el 21 de julio de 1992 se produjo el acontecimiento que quizás tuvo mayor impacto político durante el gobierno de Gaviria: la fuga de Pablo Escobar de

39 El grupo incluía al ministro de Justicia, el procurador general de la Nación, el comandante general de las Fuerzas Militares, el director de la Policía Nacional, el director nacional de Instrucción Criminal, el fiscal general de la Nación, el director del DAS, el presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el director del Tribunal Superior de Orden Público, el secretario jurídico de la Presidencia de la República, el consejero presidencial para Asuntos Internacionales y el consejero presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional. Entrevistas con funcionarios de la Consejería Presidencial para la Defensa y...

40 En julio de 1992, en el documento “Proceso de sometimiento a la justicia de Pablo Escobar”, el gobierno afirmaba que “cuando ya se había iniciado la última campaña presidencial, el narcoterrorismo alcanzó una magnitud tal que se convirtió en la principal amenaza contra nuestra democracia”.

41 *Ibid.* Al respecto, son ilustrativas las afirmaciones que hace el coronel (r) Augusto Bahamón Dussán en su libro *Mi guerra en Medellín*, Santafé de Bogotá, Intermedio Editores, 2a. edición, 1992, pág. 137: “Desde que estaba en construcción, nosotros sabíamos que el propósito de la cárcel era albergar a Pablo Escobar Gaviria y sus ‘Extraditables’, tal como sus abogados lo habían pactado con los representantes del gobierno”.

la cárcel de “máxima seguridad”. Mediante un diluvio informativo la sociedad colombiana conoció en detalle las inconsistencias y fallas oficiales que facilitaron la fuga. La mayor parte de los problemas se debieron a la improvisación y la falta de coordinación de los organismos del Estado relacionados con la política de sometimiento a la justicia. Las principales fallas se presentaron en los ministerios de Justicia y Defensa. La más protuberante fue la incomunicación en el Ministerio de Justicia. Hubo una especie de diálogo de sordos entre los ministros que pasaron por esa cartera⁴², sus viceministros, los directores de prisiones, los directores de la cárcel de Envigado y la guardia penitenciaria. Quienes supieron acerca de la inseguridad de La Catedral y la libertad de los detenidos para decidir sobre sus comodidades, comunicaciones, tenencia de armas, entradas y salidas de la cárcel, lo ocultaron por negligencia o por soborno. La fuga de La Catedral también puso en evidencia las fallas en las comunicaciones y ejecuciones de las órdenes impartidas en el operativo militar del 20 y 21 de julio de 1992⁴³. Por este motivo fue destituido el comandante encargado de la Fuerza Aérea. El jefe del Estado Mayor Conjunto intervino en forma destacada sin estar en la línea de mando, y entre el Comando del Ejército y el de la IV Brigada en Medellín no hubo claridad con respecto al operativo. Pero lo peor fue la descoordinación entre los funcionarios civiles y los militares⁴⁴.

A causa de la debilidad de la administración de justicia, la corrupción oficial y la alta capacidad de soborno del narcotráfico, los militares se vieron involucrados directamente en la política de sometimiento a la justicia. Fue una muestra más del prolongado e indiscriminado uso de las instituciones castrenses en tareas ajenas a sus quehaceres profesionales por parte de los gobiernos. Pero los militares también contribuyeron a este resultado, pues su ideología, sustentada en el patriotismo, la honestidad, la organización y la eficiencia, estimuló la decisión del gobierno de inmiscuirlos en el problema. Paradójicamente, su participación demostró que no son inmunes a la corrupción. A la IV Brigada se le encomendó la seguridad externa de la cárcel de Envigado, sin que tuviera que ver directamente con lo que ocurría dentro, pues el control interno le correspondió al Ministerio de Justicia. Esa situación de círculos concéntricos independientes hacía engorrosas las comunicaciones sobre órdenes y

42. La rotación de ministros de Justicia fue la más alta del gabinete desde que emergió el narcotráfico en 1984.

43. Sobre este tema, véase “Operativo militar realizado el 20 y 21 de julio”, documento interno del Gobierno.

44. El comandante encargado de la Fac que fue destituido calificó de “despelote” el operativo. “El general Monsalve habla en el debate del Senado por la fuga de Escobar. Las órdenes a la Fac, un despelote”, en *El Tiempo*, 30 de septiembre de 1992, pág. 11A. Luego de una investigación, la Procuraduría conceptuó que el gobierno nacional sabía que Pablo Escobar tenía control de la cárcel. que la guardia municipal le sería fiel a él hasta el final y que varios uniformados de la IV Brigada estaban bajo sus órdenes. “La Catedral: todos se equivocaron”, en *El Tiempo*, 22 de marzo de 1993, pág. 7-C.

decisiones, y si éstas se agilizaban se corría el riesgo de cometer errores, como sucedió varias veces⁴⁵. Por otra parte, arguyendo incompetencia de los civiles, en la Dirección de Prisiones y en la dirección de la cárcel de Envigado se nombró a militares en servicio activo para que cumplieran funciones puramente policivas. Finalmente, el operativo militar del 20 y 21 de julio, que precipitó la fuga de Escobar, fue una decisión que militarizó aún más un problema ajeno a la órbita castrense⁴⁶.

Con el escándalo nacional e internacional que provocó la fuga de Escobar⁴⁷, quedó al descubierto el carácter de negociación de la política de sometimiento a la justicia, la ineficacia administrativa de las instituciones involucradas y la infinita capacidad de corromper del narcotráfico. Pero la gravedad de la fuga radicó en el fracaso de la política de sometimiento. Esa política buscó controlar en el corto plazo el terrorismo derivado del narcotráfico, sin sustituir las acciones policivas, con el fin de permitir el robustecimiento de la justicia. Ante las críticas recibidas luego de la fuga de Escobar, el presidente Gaviria tuvo una actitud vergonzante, pues negó el principio de negociación sobre el que fue estructurada esa política⁴⁸. Otra falla fue la manera contradictoria como manejó la situación. El Presidente insistió en la vigencia de la política de sometimiento, debido a que era estratégica para la seguridad nacional, pero puso precio a las cabezas de los fugitivos y exigió su entrega incondicional. Conformó el Comando Especial Conjunto, conocido como “Bloque de Búsqueda”, una unidad con gran apoyo logístico, dependiente de los altos mandos, compuesta por 600 efectivos entre militares y policías, muchos de ellos entrenados en Estados Unidos, y con apoyo de varios organismos de seguridad de ese país. De esta forma, arreciaron los operativos contra los fugitivos, con el resultado inmediato de varios delincuentes muertos. Volvieron a entregarse varios de los lugartenientes de Escobar para abrirle camino a su jefe, pero el endurecimiento gubernamental frustró el sometimiento del *capo*. El entusiasmo represivo se entremezcló con el fragor de la “guerra” con las

45 Véase “Los sistemas de seguridad de la cárcel de Envigado”, documento interno del Gobierno. El coronel Bahamón Dussán, jefe del Estado Mayor de la IV Brigada, fue el primer oficial retirado del servicio activo a causa de ese problema. Sobre el particular afirma: “De soldados, merced a la debilidad de unos cuantos, pasamos a ser carceleros”. *Mi guerra en Medellín...*, pág. 140.

46 Fuera del error de la militarización, hubo otros en la ejecución militar del operativo, como los del comandante de la IV Brigada. “Gaviria en audiencia con senadores. ‘Pardo Ariza no cumplió órdenes’”, en *El Tiempo*, 9 de octubre de 1992, págs. 1A. y 3A.

47 El Senado buscó sacar provecho político de la situación, a costa de crear otros problemas: el debilitamiento de la política de control militar por parte de las autoridades civiles fue una consecuencia importante de los debates contra el Ministro de Defensa.

48 El carácter de negociación de la política de sometimiento a la justicia fue el anticipo del método con que comenzó a operar la nueva institución de la Fiscalía a finales de 1991. En agosto del año siguiente, el Ejecutivo pudo darse el lujo de negar la esencia de tal política, puesto que la negociación ya había sido asumida por la Fiscalía. Fue una manera poco digna de salirle al paso a la lluvia de críticas moralistas al gobierno ante el escándalo desatado.

guerrillas, atizada ya por la dificultad de tomar medidas distintas a las militares. Confluyeron, así, bajo el mismo tratamiento indiscriminado oficial, guerrillas y narcotráfico (al menos el cartel de Medellín).

En medio de los encuentros armados entre guerrillas y gobierno, el ELN anunció en septiembre de 1992 una ofensiva. Al aumento de sabotajes por parte de la Coordinadora Guerrillera, el gobierno respondió con la declaratoria del estado de conmoción interior por 90 días que podían prorrogarse. Además, renovó la cúpula militar para dar nuevos alientos a la “guerra” y presionó al Congreso, sin éxito, para que aprobara un proyecto de reglamentación de la nueva figura de excepción constitucional⁴⁹. La declaratoria oficial de “ofensiva permanente” y la calificación de bandoleros y facinerosos a los guerrilleros, ratificaron el tratamiento como delincuentes comunes que se les estaba dando. Con ello, el gobierno no sólo puso en evidencia las tendencias de bandolerización de la subversión que venían de tiempo atrás, sino que las llevó a su límite. La indignación ciudadana por la práctica guerrillera del secuestro y por la inseguridad reinante debilitaron la serenidad oficial que aún quedaba y facilitaron la creciente perpetración de actos de sabotaje por parte de la Coordinadora. Este comportamiento resultaba de la dificultad de ver alternativas de acción política. La “guerra integral”, como se llamó a la confrontación simultánea con el narcotráfico y las guerrillas, llevó, a finales de 1992, a la “militarización de la política y la bandolerización de la guerra”⁵⁰.

El problema más persistente en materia de seguridad que tuvo el gobierno durante 1993 fue la persecución de Pablo Escobar. El Bloque de Búsqueda fue noticia permanente debido a los frecuentes y espectaculares operativos de allanamientos, capturas y muertes. Pero no se daba con el paradero del fugitivo más famoso en la historia nacional. Luego de un largo acoso y de un corto pero sangriento lapso en que se reprodujo el terrorismo urbano del segundo semestre del año anterior, en marzo revivió el optimismo. Bajo el titular “Escobar se desmorona”, un periódico informó que “en los últimos siete meses se han adelantado ocho mil operaciones, con el resultado de la muerte de seis importantes terroristas y 200 sicarios, la captura de cuatro reconocidos delincuentes y la entrega de otros doce”⁵¹. Sin embargo, el fiscal general

49 “No hay espacio para diálogo: Mingobierno”, en *El Tiempo*, 22 de octubre de 1992, págs. 1-A, 4-D y 1-E; “Mindefensa: la guerra no es sólo de militares”, en *El Tiempo*, 29 de octubre de 1992, págs. 1-A y 6-A; “Remezón en FF.MM.”, en *El Tiempo*, 13 de noviembre de 1992, págs. 1-A y 3-A.

50 El término es de Gonzalo Sánchez Gómez. “Guerra y política en la sociedad colombiana”, en *Análisis Político*, N° 11, Bogotá, septiembre a diciembre de 1990. El cartel de Medellín fue especialmente cruel con la Policía Nacional: entre septiembre de 1992 y diciembre de 1993 fueron asesinados 317 miembros de esa institución. En 1990 ya habían sido asesinados 420.

51 “Las bombas no nos detendrán”, en *El Tiempo*, 23 de enero de 1993, pág. 1-A; “Escobar se desmorona”, en *El Tiempo*, 7 de marzo de 1993, págs. 7-A y 14-A. A la persecución de Escobar contribuyó el grupo paramilitar “Los Pepes” (Perseguidos por Pablo Escobar) compuesto por narcotraficantes competidores del delincuente y organizado por el jefe paramilitar Fidel Castaño

de la Nación, Gustavo De Greiff, criticó duramente al Bloque de Búsqueda por su ineficacia. En respuesta recibió el vehemente rechazo de los altos mandos castrenses⁵². Siete meses después, en octubre, ante el fracaso de otro publicitado operativo, surgieron críticas por los altos costos del Bloque de Búsqueda. En marzo anterior, el Director de la Policía informó que el gobierno había pagado más de seis mil millones de pesos a testigos por el suministro de información relacionada con Escobar. Y en octubre, tras cerca de catorce meses de actividad, los gastos de esta unidad superaban los diez mil millones de pesos⁵³. La embarazosa situación provocada por la larga persecución a Escobar y la lluvia de críticas generaron gran desgaste en el gobierno. No obstante, era indudable que el aparato defensivo del *capo* había sufrido grave deterioro.

En una inesperada acción, el dos de diciembre, Pablo Escobar fue muerto en Medellín por un grupo del Bloque de Búsqueda. El despliegue noticioso, no sólo nacional sino internacional, estuvo acompañado por una actitud triunfalista del gobierno, que de esta manera expresaba la liberación de un lastre que lo había limitado durante diecisiete meses. Se contrarrestaba así la larga ineficacia y los altos costos económicos y en vidas de la operación armada más publicitada de la vida contemporánea del país⁵⁴.

Quizás la consecuencia más importante de la muerte de Escobar fue la remoción del mayor obstáculo político para que el gobierno pudiera evaluar la verdadera dimensión del narcotráfico en lo que respecta a la seguridad nacional. El gobierno reiteró la necesidad de fortalecer la política de sometimiento a la justicia para narcotraficantes y todo tipo de delincuencia organizada, sobre la base de la negociación con la Fiscalía y de acuerdo con la ley de reforma al Código de Procedimiento Penal aprobada por el Congreso en el mes de octubre, que le daba carácter permanente a esa política. Se quedó a la espera de la entrega de los miembros del denominado cartel de Cali, principal beneficiario económico de la guerra contra Escobar, al punto que su ayuda encubierta fue fundamental para lograr su muerte. Por otra parte, la

(Continuación Nota 51)

para liquidar a Escobar, a quienes, pese a la publicidad que recibieron, el gobierno no les prestó atención durante los primeros meses de sus acciones. "Muerte de abogados enfrió posible entrega de Escobar", en *El Tiempo*, 20 de abril de 1993, pág. última B.

52 "Carta de la cúpula militar al Fiscal. Cuestionan a De Greiff", en *El Tiempo*, 26 de marzo de 1993, pág. 1-A.

53 "Escobar se desmorona", en *El Tiempo*, ...; Noticiero QAP, 12 de octubre de 1993.

54 Véase *Cambio 16*, N° 26, diciembre 6-13 de 1993. Parte importante del éxito del "bloque de búsqueda" se debió a la colaboración criminal y encubierta prestada por su competidor, el cartel de Cali, y por el grupo de los Pepes. "Cronología", en *Síntesis'95. Anuario social, político y económico de Colombia*, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Fundación Social, 1995, pág. 203. Así mismo, fue definitivo para doblegar al *capo* el apoyo millonario del gobierno norteamericano a través de la DEA, la CIA y la Delta Force. Véase "Killing Pablo", en *Semana*, N° 967, noviembre 13-20 de 2000.

capacidad represiva del Estado parecía volcarse sobre la llamada subversión, a pesar de que el gobierno decidió mantener, e incluso ampliar, el Bloque de Búsqueda, con el fin de intimidar en varias regiones a grupos de narcotraficantes. Además, ante el recrudecimiento de la violencia política en la región de Urabá, el Ejecutivo creó la XVII Brigada del Ejército⁵⁵. Sin embargo, no se adoptó medida alguna con respecto a los grupos paramilitares financiados por el narcotráfico.

LA CONMOCIÓN INTERIOR Y LA LEY DE ORDEN PÚBLICO

El recurso jurídico más importante que utilizó el gobierno para salir del atolladero en que se vio metido con la fuga de Escobar y el fracaso de las negociaciones con la guerrilla fue el estado de conmoción interior. Ese recurso, consignado en la nueva Constitución, había sido usado en julio de 1992, pero tan sólo por unos pocos días. En cambio, a principios de noviembre, ante una masacre de policías a manos de la guerrilla, el gobierno buscó fortalecer la “ofensiva permanente” y la “guerra integral” con la declaratoria del estado de conmoción interior por los 90 días prorrogables que permite la Carta. En febrero de 1993 extendió el estado de excepción por otros tres meses para mantener vigentes los 23 decretos de excepción recién expedidos y decretar otros seis adicionales⁵⁶. El gobierno volvió a prorrogar el estado de conmoción interior en mayo, última extensión ininterrumpida permitida por la Constitución, que además requiere de la autorización del Senado. En agosto, el gobierno se vio obligado a levantar formalmente el estado de excepción, aunque hizo efectiva la posibilidad de extender por otros 90 días la vigencia de los 36 decretos expedidos bajo la excepcionalidad que no habían sido declarados inconstitucionales.

El gobierno proclamaba el éxito de su política de orden público, afirmando que durante la vigencia de la conmoción interior habían muerto 760 guerrilleros y habían

55 “Tendrá 3.000 hombres bajo su mando. Listo comandante militar de Urabá”, en *El Tiempo*, 14 de diciembre de 1993, pág. 13-A; “Nuevos contingentes para la Costa y Caldas. Bloque de Búsqueda se va ahora al Valle”, en *El Tiempo*, 18 de diciembre de 1993, págs. 1-A y 6-A; “Con 3.000 hombres arranca la XVII Brigada en Urabá. Hay 700 guerrilleros rondando a Urabá”, en *El Tiempo*, 22 de diciembre de 1993, pág. 14-A.

56 Los decretos incluyeron medidas que iban desde el ofrecimiento de inmunidad a los delatores que contribuyan a la captura de los líderes de la subversión y los carteles de la droga, y el otorgamiento de funciones de policía judicial a los miembros de las Fuerzas Militares, hasta la sanción de alcaldes y gobernadores por contrariar la exclusividad presidencial en el manejo del orden público, la regulación de las informaciones en los medios de comunicación y el estricto control a los contratistas del Estado para neutralizar las líneas de suministro financiero de las guerrillas. “Hacia una política criminal”, en *El Tiempo*, 7 de febrero de 1993, pág. 3-A. La Corte Constitucional declaró inexecutable el decreto que otorgaba funciones de policía judicial a los militares, lo que provocó su protesta, con el argumento que las Fuerzas Militares se veían debilitadas para combatir el terrorismo. “Ante decisión de la Corte Constitucional”, *El Tiempo*, 10 de febrero de 1993, pág. 6-A.

sido capturados 1.860, entre quienes figuraban más de 20 comandantes de frente. En cuanto al narcotráfico, señalaba que se habían efectuado 10.000 allanamientos contra el cartel de Medellín y habían muerto o se habían sometido o capturado los más importantes lugartenientes de esa organización⁵⁷. Pero el gobierno advirtió que para continuar con los logros obtenidos con el régimen de excepción se requería que el Congreso discutiera con prontitud el proyecto de ley de orden público, que buscaba convertir en legislación permanente la mayor parte de las medidas adoptadas durante la vigencia de la excepción constitucional.

Ante la demora en el estudio de ese proyecto de ley por parte del Congreso, a comienzos de octubre el Ejecutivo le envió mensaje de urgencia al Legislativo. El gobierno inició así la defensa de la propuesta frente a las fuertes críticas de varios congresistas. El fiscal general Gustavo De Greiff apoyó la defensa en lo relacionado con las normas de sometimiento a la justicia⁵⁸. En sus críticas, los congresistas argüían que no se podían volver permanentes normas que por su misma naturaleza debían ser transitorias, que la perpetuación de medidas de corte marcial negaba la esencia de los derechos consagrados por la nueva Constitución y que la negociación de penas con los *capos* eran injustas con la mayoría de los procesados que no tenía esa oportunidad. La Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo habían hecho las mismas críticas⁵⁹. El resultado fue la no aprobación de la Ley de Orden Público en ese momento. El cambio operado con la nueva Carta era evidente, ya que la práctica periódica de volver permanentes los decretos expedidos bajo la vigencia del estado de sitio había sido una regla de oro incuestionable durante casi tres décadas.

Sin embargo, el legado político de la Constitución anterior era grande. El Congreso tuvo que aprobar la reforma al Código de Procedimiento Penal, mediante la Ley 81 de noviembre de 1993, para que desapareciera la amenaza de que se volviera a decretar el estado de conmoción interior⁶⁰. Con ello se alivió también la presión de

57 “Balance de Mingobierno ante gobernadores” y “Ministro delegatario destaca efectos de las medidas de excepción”, en *El Tiempo*, 30 de julio de 1993, págs. 1-A y 9-A; “Mientras el Congreso los adopta como ley, prolongarían decretos de conmoción interior”, en *El Tiempo*, 3 de agosto de 1993, págs. 1-A y 6-A.

58 “Mensaje de urgencia para ley de conmoción”; “Férrea defensa de la ley de orden público”, en *El Tiempo*, 7 de octubre, pág. 6-A, y 15 de octubre de 1993, págs. 1-A y 6-A.

59 La Corte Constitucional indicaba que “... no es posible declarar el estado de Conmoción Interior en razón de hechos circunstanciales (...); los instrumentos de excepción que la Conmoción otorga al Jefe del Estado exigen resultados y no sólo ‘mejores esfuerzos’ (...); la Conmoción Interior no puede terminar por convertirse en el antiguo e indefinido Estado de Sitio que tuvo vigencia en Colombia en los últimos 30 años, y en cambio exige resultados concretos en la lucha contra el narcotráfico y la subversión”. *El Tiempo*, 25 de febrero de 1993, pág. 15-A. A la vez, el Defensor del Pueblo consideraba que no era serio que el Ejecutivo adoptara medidas de carácter transitorio y luego pretendiera darles vigencia permanente, con lo cual se crearía una anomalía persistente en el orden jurídico. “El Gobierno no juega limpio”, en *El Tiempo*, 22 de marzo de 1993, pág. 7-A.

60 *Gaceta del Congreso*, N° 415, Bogotá, Imprenta Nacional, 25 de noviembre de 1993.

la Fiscalía sobre el Congreso. La norma sancionada corrigió las deficiencias que tenía dicho código, aprobado tan solo el año anterior. Sus fallas habían obligado a decretar, de emergencia y por pocos días, a mediados de 1992, el estado de conmoción interior, pues los cabecillas del narcotráfico que se encontraban en la cárcel iban a ser puestos en libertad porque cumplían el tiempo de detención previsto sin haber sido llamados a juicio. Diferentes organismos, incluso algunos oficiales como la Procuraduría, criticaron aspectos de la reforma al Código, tales como la entrega y delación de narcotraficantes con el aliciente de generosas rebajas de penas⁶¹. El nuevo Código legitimó la entrega del manejo de la política de sometimiento a la justicia a la Fiscalía, con lo cual esta política se volvió permanente, y también la extendió a sectores diferentes del narcoterrorismo. La reforma fue un paliativo para contrarrestar la debilidad endémica de la justicia, dados los desequilibrios entre el gran poder de los narcotraficantes y el restringido poder del Estado, y entre la poderosa capacidad acusatoria de la Fiscalía y el endeble desarrollo normativo de los derechos ciudadanos establecidos en la Constitución.

Reducida la tensión entre el gobierno y el Congreso, el Ejecutivo anunció “un nuevo rostro” para la ley de orden público⁶². Se creó una subcomisión del Congreso para hacer ajustes al texto del proyecto. Ante la prolongación de las discusiones, a mediados de noviembre el gobierno volvió a presionar. Recurrió al mecanismo clientelista de comprometer con dádivas a algunos congresistas, pero se vio forzado a ceder en algunos de los aspectos más criticados. Finalmente, con fuerte oposición y discusiones de un mes, el Legislativo aprobó en las últimas sesiones de 1993, con vigencia de dos años, la Ley 104 de diciembre de 1993, llamada de orden público, “que consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia”⁶³. Esta importante norma sería la base de futuros procesos de paz.

- 61 “Del afán no queda sino... la conmoción”, en *El Espectador*, 8 de agosto de 1993, pág. 8-A; “En el país de Peter Pan”, en *Cambio 16*, N° 9, Bogotá, 9-16 de agosto de 1993; “Vertiginosa reforma al procedimiento penal. Se aleja fantasma de la conmoción interior”, en *El Tiempo*, 28 de octubre de 1993, págs. 1-A, 6-A y 15-A; “‘No hay indulto a la delincuencia’: Fiscal”, en *El Tiempo*, 30 de octubre de 1993, págs. 1-A y 9-A. El ponente del proyecto de reforma al Código de Procedimiento Penal, senador antioqueño Darío Londoño, fue asesinado en Medellín por la guerrilla, días después de la aprobación de la norma, aparentemente en conexión con este hecho.
- 62 “Nuevo rostro para ley de orden público”, en *El Tiempo*, 4 de noviembre de 1993, pág. 6-A. La distensión también facilitó que el Presidente afirmara que no pretendía usar los mecanismos excepcionales de la conmoción interior; “Gaviria: ‘no desgastaré la conmoción interior’”, en *El Tiempo*, 11 de noviembre de 1993, págs. 1-A y 8-A.
- 63 “Ley de pulso firme y mano tendida”, en *El Tiempo*, 16 de diciembre de 1993, pág. 7-A. Esta Ley incluyó disposiciones que 1) facilitaban la reinserción de los guerrilleros y las llamadas milicias populares a la vida ciudadana, por medio de la entrega o el indulto y la protección a testigos, y autorizaban al Presidente para crear curules por una sola vez para cada grupo de guerrilleros que se desmovilizara; 2) posibilitaban que las Fuerzas Militares bajo la conducción de la Fiscalía pudieran apoyar la misión de los jueces; 3) prohibían a los gobernadores y alcaldes adelantar

En mayo de 1994 el gobierno volvió a caer en la tentación de acudir a la excepción constitucional, esta vez por 10 días. Pero el fallo de inconstitucionalidad emitido por la Corte Constitucional mostró que el presidencialismo ya no tenía la misma fuerza que había tenido en el pasado. Era la primera vez que se ponía freno a la manera improvisada con que el ejecutivo sustituía la ineficacia de la justicia. Este hecho fue complementado con la aprobación de la ley de estados de excepción que pone límites a la autoridad del gobierno en la materia⁶⁴. De esta manera, quedaba al descubierto la debilidad estructural de la justicia y su papel estratégico en el problema de la seguridad. Pero otra cosa era ver si se iba a iniciar la solución de este crucial problema.

SEGUNDA FASE DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA

En los primeros meses de 1993 el gobierno anunció una redefinición de la Estrategia Nacional contra la Violencia. Este hecho coincidió con la reiteración de la Corriente de Renovación Socialista, Crs, disidencia del Eln, de su deseo de entrar en negociaciones con el Ejecutivo. Esta situación despertó la esperanza de que el gobierno reviviera la vía política con que había iniciado sus formulaciones sobre seguridad. Pero las declaraciones del Ministro de Defensa sobre la pronta derrota militar de la guerrilla apuntaban en otra dirección⁶⁵. Pronto sería evidente que aún persistía la visión guerrillerista oficial que surgió 14 meses antes con la declaratoria de “guerra integral”.

El inicio del proceso con la Crs y la aparición de la “segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia” confirmaron el debilitamiento de las iniciativas políticas del Ejecutivo sobre el problema de la paz. La Crs aceptó desmovilizarse, previa concentración en una localidad costeña para definir los detalles del proceso. En sep-

(Continuación Nota 63)

gestiones en materia de orden público sin la autorización expresa del presidente de la República; 4) permitían el control de los medios de comunicación, y 5) establecían una contribución destinada a la seguridad ciudadana para quienes suscribieran contratos con el Estado para construcción y mejoramiento de vías. Uno de los acuerdos logrados en la Cámara, pero rechazado en la sesión final por el Senado, fue la posibilidad de expropiación de los bienes adquiridos por los narcotraficantes.

64 Ricardo Hernández Prada, “La agonía de la justicia”, en *Síntesis '95. Anuario social,...*: “Cronología”, en *ibíd.*, pág. 218.

65 “Sentencia del ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda: Guerrilla será sometida en 18 meses”, en *El Tiempo*, 13 de marzo de 1993, págs. 1-A y 8-B; “Diálogo con la CNG, pero sometida: Min-Defensa asume la responsabilidad de que en año y medio se negociará de nuevo”, en *El Espectador*, 14 de marzo de 1993, págs. 1-A, 12-A y 14-A. “CG pierde guerra en campo político”, en *El Tiempo*, 22 de marzo de 1993, pág. 6-A.

tiembre, durante el traslado al lugar de concentración, fueron muertos dos de sus dirigentes⁶⁶. Los militares negaron ser responsables del hecho hasta que la Procuraduría reveló indicios que los comprometían. El Ejecutivo no presionó por una investigación, a pesar de que esos hechos reforzaban las acusaciones por violación de los derechos humanos hechas a la fuerza pública durante el año⁶⁷. Además, el gobierno mostró una débil voluntad de negociación, indicando así la falta de interés oficial en el uso de medios políticos para lograr la paz. En noviembre, se dio a conocer la nueva versión de la Estrategia Nacional contra la Violencia con un folleto titulado *Seguridad para la gente*⁶⁸, elaborado por la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional. Pese a la expectativa despertada, su contenido político dejaba mucho que desear.

Seguridad para la gente afirmaba que entre el narcotráfico, la guerrilla y la delincuencia común se habían desdibujado los límites, y que esas formas de delito constituían retos para la seguridad nacional debido a la amenaza que representaban para la vida del ciudadano común. Con este planteamiento, el gobierno descalificó el carácter político de la violencia guerrillera y unificó el tratamiento policivo-punitivo a todas las formas de violencia. Esta segunda fase asumía, en concordancia con la primera, que el tratamiento jurídico y represivo a los distintos agentes de violencia era suficiente y adecuado. *Seguridad para la gente* racionalizó las decisiones tomadas sobre la marcha por el gobierno a causa de la situación creada por la fuga de Pablo Escobar y el fracaso de las negociaciones con la Coordinadora Guerrillera. También resaltó la política de sometimiento a la justicia, adelantada inicialmente por el Ejecutivo central y continuada por la Fiscalía.

Si bien es cierto que la decisión de tratar a las guerrillas del mismo modo que al narcotráfico y a la delincuencia común se explicaba en parte por su degradación política, la nueva estrategia mostraba que el gobierno no había comprendido los cambios ocurridos en la llamada subversión. Por ejemplo, el incremento en la extorsión y el secuestro mostraban el afán de las guerrillas por conseguir recursos que les permitieran competir con los que el Estado estaba utilizando para enfrentarlas. Así mismo,

66 "CRS pone nuevas condiciones", en *El Tiempo*, 27 de septiembre de 1993, pág. 8-A.

67 Sobre estos escándalos, véase "Ineficiencia precipita remezón en la Policía", en *El Tiempo*, 13 de marzo de 1993, págs. 1-A y 9-B; "No hacemos terrorismo de Estado: el Gobierno", en *El Tiempo*, 4 de mayo de 1993, pág. 6-A; "Rechazo a 'Defensa del honor militar'", en *El Tiempo*, 11 de mayo de 1993, pág. 6-A; "El Estado terrorista", en *El Espectador*, 18 de julio de 1993, pág. 7-A; "Las sentencias desangran la Nación", en *El Tiempo*, 5 de septiembre de 1993, págs. 4-B y 5-B; "Impuestos para pagar la muerte", en *Cambio 16*, N° 19, Bogotá, 18-25 de octubre de 1993; "A Becerra se lo llevó el Riofrío", en *Cambio 16*, N° 23, 15-22 de noviembre de 1993.

68 Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional, *Seguridad para la gente: segunda fase de la estrategia nacional contra la violencia*, octubre de 1993. Al igual que ocurrió con la *Estrategia nacional contra la violencia*, el texto del nuevo documento fue reproducido como suplemento de *El Tiempo*, el 14 de noviembre de 1993.

las Farc y el Eln habían iniciado una singular repolitización y legitimación mediante el control de poderes locales. La clase política conocía el problema de “infiltración política subversiva” en la elección popular de alcaldes, correlativo al vacío de la acción social del Estado en muchos municipios⁶⁹.

La segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia se basaba en el supuesto de que el Estado había alcanzado mayor capacidad para prevenir y sancionar el delito, y como prueba se citaban las acciones de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares. Con respecto a la Policía el texto recomendaba una reforma a la institución, luego aprobada como Ley 62 de 1993, y justificaba el aumento de efectivos⁷⁰. El principal punto con respecto a las Fuerzas Militares era el incremento del pie de fuerza de soldados profesionales. Con el fin de conformar dos nuevas brigadas móviles, para 1995 debían incorporarse 10.000 hombres adicionales a los 23.000 incorporados hasta 1993. El aumento en los gastos en seguridad referidos a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, implicarían –según el documento– un incremento de su participación en el PIB del 2.8 por ciento al 4.0 por ciento diez años después⁷¹. Cabe señalar que el plan no tuvo una estrategia real de seguridad nacional, como tampoco tuvo una de seguridad ciudadana⁷². El Gobierno se apoyó en la proliferación de la delincuencia común y organizada para centrar la atención en la seguridad ciudadana, pero sin mostrar claridad de cómo recuperarla y mantenerla⁷³. La ambigüedad conceptual de la seguridad eclipsaba la intención de incrementar la participa-

69 “Así eligen los ‘eleros’ sus alcaldes”, en *El Tiempo*, 22 de agosto de 1993, págs. 4-B y 5-B. Otra muestra de esa acción política es el adoctrinamiento en las cárceles por parte de los guerrilleros detenidos; véase “Revolución tras las rejas”, en *El Espectador*, 18 de julio de 1993, pág. 6-A.

70 Esta ley se tramitó rápidamente debido a los niveles de corrupción y descomposición a que había llegado la Policía. El proyecto del gobierno acogió las recomendaciones de dos comisiones –una externa a la institución y otra interna–, conformadas para reformar la Policía. Pese a los importantes cambios efectuados, la reforma no trató a fondo las causas de los problemas mencionados. Véase “La Policía Nacional”, en F. Leal B. *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994, Capítulo 4.

71 Durante la administración de Gaviria, el Ejército creció de manera significativa. Por ejemplo, de 2.000 soldados profesionales que había en 1990 se pasó a 23.000 en 1994. Pardo Rueda. *De primera mano...*, pág. 503.

72 El Pentágono entiende la estrategia como el “arte y ciencia de desarrollar y usar fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares según se necesiten durante paz y guerra, para proporcionar el máximo apoyo a las políticas a fin de incrementar las probabilidades y consecuencias favorables de la victoria y aminorar las posibilidades de la derrota.” Edward Luttwak, *Estrategia. La lógica de guerra y paz*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1992, pág. 236.

73 La larga descripción estadística del panorama de violencia y criminalidad en Colombia presentada en el documento le permitió al gobierno concluir que la mayoría de homicidios hacían parte de una violencia cotidiana entre ciudadanos, no relacionada directamente con organizaciones criminales.

ción ciudadana⁷⁴. Sin embargo, en materia de seguridad ciudadana fueron importantes la Ley 61 de 1993, sobre “facultades extraordinarias al Presidente para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas”; parte de la Ley 62 ya mencionada, que creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; y los decretos-ley 2535 del mismo año y 356 de 1994. Estas normas permitieron poner en marcha la única campaña que ha habido en el país sobre control de armas. Pero, como ha ocurrido en muchas ocasiones, la falta de continuidad de las políticas de gobierno dio al traste con esta importante iniciativa⁷⁵. Como lo indica este ejemplo, buena parte de las limitaciones de los gobiernos ha obedecido a su incapacidad de adelantar políticas de Estado que garanticen continuidad.

A pesar de los errores cometidos por el gobierno de Gaviria en materia de seguridad, hubo algunos logros en los meses finales del mandato. En abril de 1994 se firmó el acuerdo final de desmovilización de la Corriente de Renovación Socialista. Así mismo, en mayo fue firmado el acuerdo de paz y desmovilización de las Milicias Populares Metropolitanas y del Valle de Aburrá⁷⁶. Por otra parte, dos meses antes, el Ministro de Defensa y el Comandante General de las Fuerzas Militares hicieron pública una comunicación dirigida al Presidente, en la que señalaban la conveniencia de que el Congreso aprobara el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, referido al respeto del Derecho Internacional Humanitario. Por la misma época, la negativa del presidente Gaviria de sancionar la ley que tipificaba como delito la desaparición forzada contradecía esa inusual iniciativa militar⁷⁷.

74 Camacho Guizado, “Seguridad: ¿para la gente o para el Estado?”, en *Análisis Político...*

75 *El Tiempo*, 19 de diciembre de 1993, pág. 26-A. En 1987 se había informado que existían 762.848 armas en manos de particulares, amparadas con salvoconducto militar, y que entre 1983 y 1987 la Industria Militar había importado cerca de 88 millones de dólares en armas para venta al público. Se mencionó también la preocupación por el contrabando de armas y el carácter armado de numerosas empresas privadas de seguridad y vigilancia respaldadas por el Ministerio de Defensa. Con relación al problema de las armas ligeras véase Andrés Soto Velasco, “El control de las armas ligeras”, en F. Leal Buitrago y J. G. Tokatlian (compiladores), *Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-SID, Capítulo Colombia-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994.

76 Los decretos 1384 y 1385 de junio de 1994 incorporaron guerrilleros desmovilizados al Congreso y ofrecieron beneficios a los guerrilleros que se desmovilizaran. *Diario Oficial*, año CXXX, N° 41.420, 5 de julio de 1994.

77 “Cronología”, en *Síntesis*’95. *Anuario social...* págs. 210, 211, 214 y 222. La resistencia militar a suscribir ese Protocolo había sido larga, ante la creencia que con ello se le daría carácter internacional de beligerancia a los grupos guerrilleros. Los informes periódicos de las organizaciones internacionales de derechos humanos condenando su violación por parte de los organismos armados del Estado colombiano hicieron ver la conveniencia de esa aprobación, no obstante las airadas protestas del ministro del ramo cada vez que ellos se hicieron públicos. Además, esa conveniencia estuvo motivada también por el descrédito internacional que significan esos informes y el consecuente peligro de sanciones económicas por parte de algunas instituciones financieras y de asistencia.

En materia presupuestal, en el gobierno de Gaviria merece mención, por los problemas que creó, la aprobación de la Ley 4a. de 1992, puesto que confirmó la principal distorsión que ha tenido el gasto en defensa y seguridad. La idea inicial del proyecto de ley se orientaba a mejorar las remuneraciones del personal militar, pero también a reducir el pie de fuerza y mejorar el armamento y la profesionalización de la tropa. No obstante, la ley se centró en elevar de manera sustancial los salarios y a satisfacer la demanda de gastos del personal en retiro, sin mejorar la inversión⁷⁸. Así se acentuó la tendencia al aumento en la asignación presupuestal de la Fuerza Pública; pero, además, se generó una tendencia a reducir las inversiones y por tanto las posibilidades de mejorar los niveles de eficacia militar. De esta forma, a la frustración producida por la inoperancia de las reformas militares durante el cuatrienio de Gaviria, se sumó la provocada por el fracaso de la reforma a la estructura del gasto en defensa y seguridad.

LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El fin del comunismo como enemigo principal para la seguridad de los Estados Unidos permitió que el narcotráfico ocupara su lugar en el hemisferio occidental, en especial con relación a los países andinos. Con ello, Colombia dejó de ser una aliada de oficio de los Estados Unidos y pasó a ser víctima de su “diplomacia coercitiva”. Esta manera de enfrentar a los ‘países problema’ es propia de la Posguerra Fría, pues evita incurrir en una intervención directa⁷⁹. La actitud condescendiente de los Estados Unidos hacia el reformismo de Gaviria, visto como continuación de los esfuerzos del gobierno anterior por combatir el narcotráfico, varió con los acontecimientos ocurridos durante los primeros años del gobierno. Con el tiempo los Estados Unidos criticaron la política de sometimiento a la justicia y su adopción posterior por parte de la Fiscalía, la prohibición constitucional de la extradición y el uso de buena parte de la ayuda oficial estadounidense destinada a combatir el narcotráfico en la lucha antiguerrillera.

El abandono del apoyo a la lucha anticomunista por parte de los Estados Unidos abrió el camino para que los militares colombianos criminalizaran en forma abierta a las guerrillas. La tendencia de éstas hacia el uso de medios bandoleriles y sus vinculaciones con la cadena productiva del narcotráfico, facilitaron esa actitud castrense.

78 Sergio Clavijo, “‘Dividendos de paz’ y costos de la guerra en Colombia: la Fuerza Pública y su presión fiscal”, Bogotá. Documento CEDE 98-15, junio de 1998, págs. 19 y 20.

79 Véase Juan Gabriel Tokatlian, “Diplomacia coercitiva, narcotráfico y crisis: ¿el deterioro irreversible de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia?”, en F. Leal B. (editor), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fescol-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1996.

Así, los cambios en la política exterior norteamericana alentaron el tratamiento oficial indiscriminado a narcotraficantes y guerrilleros y contribuyeron al fracaso de la política de seguridad del gobierno.

A partir de 1993 el gobierno de Estados Unidos comenzó a presionar para que el Estado colombiano ampliara la lucha contra el narcotráfico, en particular contra el cartel de Cali⁸⁰. El gobierno tuvo que abandonar entonces la diferenciación establecida entre el terrorismo del narcotráfico, al que se había dedicado a combatir como continuación de la política implementada al final del cuatrienio anterior, y el resto de manifestaciones de esa actividad ilícita, que habían recibido atención secundaria. Estados Unidos adelantó varias acciones destinadas a lograr mayor represión contra el narcotráfico. La más publicitada de estas intromisiones fue la llegada de tropas de ingenieros estadounidenses a la localidad de Juanchaco, en la costa Pacífica, a finales de 1993, con el fin de construir una escuelita. Este hecho produjo un escándalo que culminó con la salida de esos militares del territorio nacional en los primeros meses de 1994. Desde 1952, cuando se firmó el Acuerdo de Asistencia Militar con Estados Unidos, ningún hecho derivado de ese convenio había producido tanto alboroto. El equipo pesado utilizado, la falta de información oficial a la opinión pública y, sobre todo, el hecho que el lugar en cuestión quedara en el Valle del Cauca, epicentro de las actividades del cartel de Cali, despertó muchas susceptibilidades⁸¹.

La polémica giró alrededor de la permisibilidad del gobierno con la presencia de tropas extranjeras y la presunta violación de la soberanía nacional. Aunque el debate tuvo un componente jurídico (qué entiende la Constitución por tránsito de tropas; si tiene el derecho internacional primacía sobre la legislación doméstica; etc.), la discusión para el gobierno fue política: se estaba cuestionando la estrategia de cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico. Este episodio, además de mostrar de una vez por todas el carácter internacional del narcotráfico, afirmó su importancia como parte de la agenda de seguridad nacional. Pero lo más destacado fue que puso en evidencia el tratamiento improvisado que se le había dado al asunto y la falta de coordinación de las políticas nacionales e internacionales que tenían que ver con la seguridad.

80 La fumigación contra la amapola iniciada en 1992, como continuación de la ejecutada por los dos gobiernos anteriores contra la marihuana y la coca, no parece haber sido producto de una presión particular de los Estados Unidos. Juan Tokatlian, "Estados Unidos y la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia: la funesta rutinización de una estrategia desacertada", en J. Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2000, págs. 111-121.

81 "Juanchaco a la orilla de la desinformación", en *El Tiempo*, 8 de enero de 1994, págs. 1-A y 3-A; "En las poblaciones del pacífico vallecaucano sigue la desconfianza por la llegada de la maquinaria y de los soldados de E.U.", en *El Tiempo*, 11 de enero de 1994, pág. 8-A; "El debate Juanchaco", en *Panorama. Observatorio del narcotráfico*, N° 1, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, enero-abril de 1994.

Otra intromisión de Estados Unidos tendiente a que el Estado reprimiera en forma ciega al narcotráfico fue el disgusto de las autoridades de ese país con el fiscal general Gustavo de Greiff por sus críticas a la política norteamericana contra ese flagelo. A ello se sumaron los enfrentamientos del funcionario con el gobierno nacional, lo que a la postre influyó en su retiro de la Fiscalía, tras un discutible fallo del Consejo de Estado sobre la edad de retiro forzoso. También buscaban ejercer presión sobre el gobierno los repetidos vuelos de aviones “fantasmas” sobre Medellín, en abril y mayo de 1994, situación que indujo a especular que hacían parte de la presencia permitida de la DEA en el país, lo que resultó ser cierto⁸². Además, el gobierno de Estados Unidos procuró involucrar de manera directa a los militares colombianos en la represión al narcotráfico, contrariando la estrategia del gobierno colombiano que asignaba esa tarea de manera exclusiva a la Policía Nacional. Esta presión fue infructuosa, a pesar de que incluso se ofrecieron recursos para la creación de unidades militares antinarcóticos⁸³.

Pese a estos incidentes y a algunas tensiones en ciertos momentos, el gobierno de Gaviria supo manejar con habilidad sus relaciones con Estados Unidos. En 1994 obtuvo la presidencia de los No Alineados para Colombia. También, el presidente Gaviria fue nombrado Secretario General de la Organización de Estados Americanos, OEA, cargo que ocupó una vez terminado su mandato. Además, la votación oficial del país en los organismos multilaterales durante el gobierno de Gaviria en buena medida coincidió con la de Estados Unidos⁸⁴.

La evolución de la política exterior colombiana frente a Estados Unidos, sumada a las consecuencias negativas del manejo que se le dio a los asuntos relacionados con la seguridad nacional, abonó el campo para que en el futuro dichos asuntos quedaran subordinados a los lineamientos de política trazados por ese país, en particular a su visión punitiva derivada del prohibicionismo frente a las drogas. Pero los efectos de esta subordinación dependerían de la manera como el gobierno siguiente abocara los

82 “El fiscal y la guerra contra las drogas”, “Desde el 2 de mayo Colombia solicitó una explicación oficial a Washington sobre la decisión inconsulta de suspender información sobre vuelos sospechosos”, en *Síntesis '95. Anuario social...*, págs. 214 y 216. La Drug Enforcement Administration, DEA, fue creada en 1973 por el gobierno de Estados Unidos para el control de narcóticos y drogas. Su antecedente fue el Bureau for Narcotics and Dangerous Drugs, Bndd, creado por ese gobierno en 1967. David F. Musto, *La enfermedad americana: orígenes del control antinarcóticos en EU*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes-CEI, 1993, pág. 290.

83 Juan Tokatlian, “Estados Unidos y la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia: la funesta rutinización de una estrategia desacertada”, en J. Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia...*, págs. 115-116.

84 Juan Tokatlian, “La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?”, en *ibíd.*, pág. 258.

problemas de seguridad nacional y de la respuesta que diera a la necesidad de formular y adelantar una política actualizada sobre la materia.

UN BALANCE AMBIVALENTE

A pesar de que el cuatrienio de Gaviria se inauguró con la apertura política que implicó la Constituyente y la promulgación de la nueva Carta, el clima de optimismo y los cambios logrados no se reflejaron en una reducción de la confrontación armada. El Ejecutivo abrió la posibilidad de que los grupos guerrilleros formaran parte de la Asamblea Constituyente si se desmovilizaban. Pero la manera apresurada con que se gestó y desarrolló la Constituyente eliminó la posibilidad de cualquier participación de la Coordinadora Guerrillera. No hubo tiempo para una desmovilización, y ni siquiera para pensar en otra forma de lograr la participación de las guerrillas. Sin embargo, se creyó que la firma de una nueva constitución equivalía a un tratado de paz.

La Constitución acabó formalmente con uno de los argumentos principales de la larga lucha guerrillera: el monopolio bipartidista del régimen político heredado del Frente Nacional y las dificultades para la participación política de los grupos minoritarios. También contempló la defensa de una vasta gama de derechos ciudadanos para recomponer la sociedad. Dentro de la lógica del gobierno y de amplios sectores de la opinión pública, las guerrillas quedaron con pocas razones políticas para obstaculizar las negociaciones. Pero la nueva Carta no parecía resolver las expectativas de las intransigentes guerrillas. Además, la subversión esgrimió el argumento de haber sido excluida de la fugaz oportunidad de participar en la Constituyente.

Al creer agotados sus recursos políticos, el gobierno se sintió en la obligación de demostrar ante la opinión pública que podía doblegar militarmente a las guerrillas. El aliento oficial a “la maquinaria militar” también fue estimulado por la vergüenza provocada por la fuga de Escobar. Gaviria facilitó sin cortapisas a las instituciones armadas el instrumental que por décadas les dieron con cuentagotas otros gobiernos. Aunque en 1993 y 1994 el gobierno mostró alguna preocupación por responder en forma política a los acontecimientos relacionados con la seguridad, no logró liberarse de la militarización que dominó su política desde octubre de 1992.

El mantenimiento de la “ofensiva permanente” llevó al gobierno a un callejón sin salida hasta el final de su mandato. En primer lugar, se convirtió en un problema de honor que hizo irreversible este camino, dado el peso que este valor tiene en la ideología castrense. En segundo lugar, era una ruta sin futuro, pues no obedecía a política estratégica alguna, a no ser que así se llamara perseguir de manera obsesiva a los comandos centrales de las Farc y el Eln con miras a su exterminio, sin un plan integrado para enfrentar al sinnúmero de frentes y grupos esparcidos por el territorio nacional. En tercer lugar, la mayoría del Ejército no hacía parte de lo que de manera dadivosa pudiera llamarse un plan estratégico nacional. Finalmente, esa ofensiva subordinó

cualquier esfuerzo político de pacificación. Por falta de “imaginación política”, el gobierno quedó maniatado frente a la iniciativa bélica de las instituciones castrenses.

Así, al finalizar el gobierno de Gaviria el balance sobre la seguridad nacional era ambivalente. Por una parte, hubo avances con respecto a épocas pasadas. Con el inicio en 1982 de los procesos de paz se introdujo el componente político en el tratamiento de la violencia que había sido hasta ese momento sólo militar. Las negociaciones con la guerrilla y varias de las actividades del PNR son ejemplo de ello. El gobierno de Barco doblegó en buena medida la intransigencia militar frente al manejo político del problema guerrillero y avanzó en la subordinación jurídica de los militares a las autoridades civiles. El gobierno de Gaviria amplió esa subordinación hacia el campo estratégico y consolidó ensayos anteriores de reformas técnicas y operativas para obtener mayor eficacia militar, además de intentar, por primera vez, poner en marcha una política estatal de seguridad nacional diseñada por autoridades civiles.

Por otra parte, el gobierno se dejó desbordar por la intransigencia guerrillera. Se puso al mismo nivel de las guerrillas al dar prioridad a los medios militares sobre los políticos y al violar los derechos humanos. El Ejecutivo disimuló su actitud guerrillera escudándose con el fortalecimiento de la justicia brindado por el uso del estado de excepción constitucional y el manejo “eficientista” de la política de sometimiento a la justicia por parte de la Fiscalía. Al debilitarse los recursos políticos oficiales, el gobierno perdió la capacidad de avanzar en la formulación de la política estatal de seguridad y, más grave aún, dio aliento a militares y policías para continuar con la iniciativa sin freno de manejo armado del orden público⁸⁵. Los mayores recursos para seguridad y la ampliación de efectivos de la fuerza pública se convirtieron en la panacea para sustituir la ausencia del Estado en ciertas comarcas y en la defensa de los derechos ciudadanos⁸⁶.

85 En diciembre de 1993, el presidente Gaviria en una ceremonia militar hizo un balance de las acciones de las Fuerzas Militares y dijo que “este año han sido capturados 3.115 guerrilleros. 30 de los cuales eran cabecillas de frentes, mientras que 184 se entregaron voluntariamente a las autoridades (...) La fuerza pública triplicó su capacidad de acción en comparación con el año 90, la duplicó con relación al 91 y la superó en cerca del 30 por ciento con respecto al 92”; “Capturados 3.115 guerrilleros”, en *El Tiempo*, 10 de diciembre de 1993, pág. 10-A. Por su parte, el Comandante del Ejército sostenía en una entrevista que “la guerrilla tuvo un año negro”, con 993 guerrilleros muertos y 1.873 capturados en 1993, mostrando una gran diferencia con las cifras dadas por el presidente Gaviria; “Entrevista exclusiva con Guzmán”, en *El Tiempo*, 27 de diciembre de 1993, págs. 1-A y 10-C. En esos mismos días, Americas Watch publicó un informe sobre la grave violación de los derechos humanos por parte de los dos contendientes. Anotaba que del lado oficial muchas de las violaciones provenían de las brigadas móviles. *State of war: Political violence and counterinsurgency in Colombia*, New York-Washington-Los Ángeles-London, Human Rights Watch/Americas, December 1993.

86 Entre 1988 y 1990, los gastos de la Fuerza Pública se habían reducido de 3.00 por ciento del PIB a 2.07. En 1994 ese porcentaje había ascendido a 2.93. Véase Sergio Clavijo, “‘Dividendos de paz’ y costos de la guerra en Colombia: la Fuerza Pública y su presión fiscal” ...

Durante el gobierno Gaviria, el Ejecutivo retrocedió en el difícil arte de combinar de manera articulada la fuerza y la política en el manejo de los conflictos. Se creyó que sustituyendo la política por la fuerza pronto se llegaría a arrinconar la subversión, obligándola a negociar en forma ventajosa para el gobierno⁸⁷. Pero el aumento de los recursos destinados a exterminar a las guerrillas no produjo los resultados esperados. A su favor, las guerrillas contaban con la falta de decisión oficial para asumir una agresiva política social equivalente a las formuladas para la abrupta apertura económica del país y la militarización de la política.

87 Hernando Valencia Villa anotaba en ese entonces que "... si uno de los beligerantes tiene la razón y el otro no, el conflicto termina por convertirse en una cruzada o guerra santa en la cual se autorizan todos los excesos en nombre de la verdad, o en una guerra penal o punitiva en la cual los medios se subordinan al fin so pretexto de la defensa de la ley y el orden". *La justicia de las armas: una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, 1993, pág. 47.

CAPÍTULO CUATRO

LA SEGURIDAD NACIONAL A LA DERIVA GOBIERNO DE ERNESTO SAMPER PIZANO, 1994-1998

La campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano transcurrió en un período en el que la prolongada injerencia del narcotráfico en la política nacional era bastante criticada en el país y en los círculos oficiales de Estados Unidos. Se había pensado que era posible frenar la intromisión del narcotráfico en la vida pública con la política de sometimiento a la justicia, diseñada en 1990 para doblegar el llamado narcoterrorismo, y con los controles de la nueva Constitución a los vicios de los políticos. Pero el hecho fue que el maridaje entre narcos y políticos continuó con el apoyo del clientelismo y la corrupción. Los cinco o más millones de dólares que aportó el cartel de Cali a la campaña Samper-Presidente, con el fin de comprar conciencias para evitar la extradición y mantener la complacencia con sus actividades ilícitas, sirvieron para detonar una nueva crisis.

El narcotráfico había ocupado en Estados Unidos un lugar especial como problema para la seguridad nacional desde los años ochenta, pero sobre todo a partir de la finalización de la Guerra Fría. En 1986 este país estableció la certificación o descertificación, como mecanismo de presión, para los países sospechosos de encubrir al narcotráfico. A finales del gobierno de Gárvia Estados Unidos certificó a Colombia, pero solamente por razones de seguridad nacional, un motivo establecido en su nomenclatura para aquellos países que, pese a no cumplir con sus exigencias de control al narcotráfico, le conviene mantener a su lado para controlarlos. Las declaraciones que Samper había hecho a fines de los años setenta a favor de la legalización del consumo de marihuana lo hacían sospechoso ante los ojos de Estados Unidos¹. Por eso no fue extraño que la DEA espíara la sede de la campaña Samper-Presidente, de donde salieron los llamados narcocasetes que involucraban al cartel de Cali en la financiación de esa campaña². Esta situación le imprimió desde su inicio un sello de

- 1 Ernesto Samper, "Marihuana: entre la represión y la legalización". en Anif, *Marihuana: legalización o represión*, Bogotá, Biblioteca Anif, 1979.
- 2 La Drug Enforcement Administration, DEA, fue creada en 1973 por el gobierno de Estados Unidos para el control de narcóticos y drogas. Su antecedente fue el Bureau for Narcotics and Dangerous Drugs, Bndd, creado por ese gobierno en 1967. David F. Musto, *La enfermedad americana: orígenes del control antinarcóticos en EU*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes-Cei, 1993, pág. 290.

debilidad al gobierno. Sin embargo, la crisis no se concretó sino hasta abril de 1995, cuando la Fiscalía reabrió un proceso archivado bajo el número 8.000, motivada por los indicios de pagos por parte de empresas pertenecientes al cartel de Cali a congresistas de dicha campaña³.

Estos hechos, sumados a diversos acontecimientos ocurridos durante el gobierno anterior con respecto al narcotráfico y a las relaciones con Estados Unidos, condicionaron el fiasco que fue el mandato del presidente Samper. Durante el gobierno de Gaviria el comunismo había dejado de ser la preocupación principal de Estados Unidos gracias a la finalización de la Guerra Fría. En su lugar se había erigido al narcotráfico, al menos con respecto a los países andinos y especialmente a Colombia. Por otro lado, el fin de la Guerra Fría había dejado a los militares sin soporte ideológico frente a la subversión, lo cual facilitó que durante la segunda mitad del gobierno de Gaviria se les diera a las guerrillas tratamiento de criminales en vez de delincuentes políticos. Pese a que ese gobierno impulsó la única política integral de seguridad elaborada por autoridades civiles en la historia del país, su fracaso dejó a los militares con libertad para actuar, aunque sin rumbo definido. Ante ese fracaso, la dinámica adquirida por el narcotráfico y las guerrillas requería de un tratamiento político alternativo, que no se produjo ya que Samper no pudo manejar esa difícil herencia. La debilidad nacional e internacional de su gobierno y su obstinada permanencia en el cargo se convirtieron en el caldo de cultivo para que los problemas relacionados con la seguridad nacional se multiplicaran y se volvieran el reto fundamental del siguiente mandato.

LA ESQUIZOFRENIA POLÍTICA DEL GOBIERNO

El segundo ministro civil de Defensa Nacional en la historia moderna del país, Fernando Botero Zea, no tuvo la experiencia previa de su antecesor en sectores oficiales afines a las tareas de su cartera, pero se cuidó de prepararse en forma especial para el cargo. Como jefe de campaña del candidato Samper logró asegurar la escogencia de un puesto que él consideraba clave para proyectarse como presidenciable en el siguiente período. Desde un comienzo, el ministro Botero fue visto como la cabeza de la línea neoliberal del gobierno, en contraposición incluso a la tendencia socialdemócrata del Presidente, coincidente con la de su ministro de Gobierno, Horacio Serpa⁴.

- 3 Sobre esta crisis, véanse los ensayos publicados en F. Leal B. (editor). *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fescol-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1996.
- 4 La contradictoria vida pública de Samper condicionó otra de las ambivalencias de su gobierno, que tuvo consecuencias importantes sobre todo con su permanencia en el cargo. Por un lado, su personalidad moderna lo indujo a ocuparse de los problemas sociales, considerar la política con visión democrática y rodearse de técnicos y políticos progresistas. Por otro lado, como producto

La preocupación de Botero por ganarse el respaldo militar influyó en el nombramiento del general Harold Bedoya Pizarro, a fines de noviembre de 1994, como comandante del Ejército. El general Bedoya ocupaba el cargo de agregado de defensa de Colombia en Estados Unidos y Canadá, que solía ser un preámbulo al retiro del servicio activo⁵.

El fracaso de la llamada guerra integral adelantada durante la segunda mitad del gobierno de Gaviria se hizo evidente con la ofensiva guerrillera al final de su mandato, conocida como Operación Despedida a Gaviria⁶. Esta situación facilitó que el nuevo presidente, alentado por su visión democratizadora, buscara ejecutar una política distinta. En su discurso de posesión Samper mostró su disposición para adelantar negociaciones con la guerrilla. Habló de tener un diálogo útil que llevara a la desactivación real de la lucha armada. Para el efecto creó la oficina del Alto Comisionado para la Paz, con rango ministerial, que reemplazó a la Consejería Presidencial para la Paz, y le asignó al primer comisionado un plazo de 100 días para evaluar la situación de orden público y las posibilidades de negociación. A pesar de la continuación de las acciones armadas y los asesinatos selectivos, la respuesta favorable de diversas organizaciones de la sociedad y de los grupos guerrilleros al mensaje presidencial despertaron optimismo en varios sectores de la población⁷. La política social del gobierno, concretada en el plan de desarrollo, denominado El Salto Social, concordaba con sus intenciones de avanzar hacia la paz. Sin embargo, el gobierno no plasmó esas intenciones en una política de paz consistente, que proporcionara unas reglas de juego claras para tratar a la guerrilla⁸.

(Continuación Nota 4)

típico del sistema engendrado por el Frente Nacional, alcanzó la presidencia empujado por el clientelismo, la corrupción y la componenda, mediante el apoyo de los grupos políticos surgidos de ese sistema, esperanzados en recuperar espacios cuestionados por las normas constitucionales.

- 5 Al comenzar su período, el gobierno de Samper ratificó la cúpula militar (comandante de las Fuerzas Militares, comandantes de las tres fuerzas: Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y jefe del Estado Mayor Conjunto) con la que finalizó el cuatrienio anterior, para poco después, a fines de noviembre, reemplazarla. En este nombramiento fue designado el general Camilo Zúñiga Chaparro como comandante de las Fuerzas Militares y el general Harold Bedoya Pizarro como comandante del Ejército. *El Espectador*, 24 de noviembre de 1994, pág. 10-A.
- 6 La excepción a la actividad guerrillera durante el último semestre de este gobierno fue el acuerdo de desmovilización de 700 miembros de la Corriente de Renovación Socialista, Crs, disidente del Eln, y el acuerdo de paz y desmovilización de 500 integrantes de las milicias populares de Medellín. Rafael Pardo Rueda, *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, Cerec-Grupo Editorial Norma, 1996, pág. 512.
- 7 Jaime Zuluaga Nieto, "Entre la guerra y la paz", en *Síntesis '95. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Fundación Social, 1995, págs. 107-108.
- 8 Además del recrudecimiento de la ofensiva guerrillera, la subversión había crecido durante el gobierno anterior. Un estudio del Departamento Nacional de Planeación indicaba que en 1990 tenían 7.800 efectivos, de los cuales 5.380 eran de las Farc y 1.600 del Eln; en 1994 las guerrillas

Por otra parte, la visión eficientista del Ministro de Defensa creó una fisura en el gobierno al pretender el apoyo armado de la población rural para enfrentar a las guerrillas. Su proyecto de Cooperativas de Seguridad Rural se enfrentó con la oposición del ministro de Gobierno y de varios sectores sociales. El resultado final fue la creación, a fines de 1994, de las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural, propuestas por el Consejo Nacional de Seguridad. Las Convivir, como se conoció a estas asociaciones, supuestamente desarrollarían sólo actividades de inteligencia para apoyar a la Fuerza Pública. En abril de 1995 el ministro Botero informó a la opinión pública que se habían creado más de 40 cooperativas y que esperaba poner en marcha 500 en el resto del año y extender esa estrategia a las ciudades⁹.

Pero a pesar de estas contrariedades para adelantar un eventual proceso de paz, los principales problemas que enfrentó el gobierno en sus planes de paz y desarrollo social se presentaron en el campo de la justicia. Las mayores expectativas de la opinión pública para enfrentar los vicios del sistema recaían sobre la Fiscalía General de la Nación, aunque esta institución era frágil en términos organizativos y su legitimidad era difusa¹⁰. El apoyo interesado de Estados Unidos a la Fiscalía compensó en parte su debilidad, a pesar de que ésta había sido reforzada por la previa descalificación del gobierno de ese país a la política de sometimiento a la justicia. Al final del mandato de Gaviria, una discutible decisión del Consejo de Estado obligó a renunciar al fiscal Gustavo De Greiff por cumplir la edad de retiro forzoso. La animadversión oficial de Estados Unidos en contra del Fiscal influyó de alguna manera en este hecho. Este funcionario consideraba inconveniente para el país la confrontación con el narcotráfico de acuerdo con las directrices norteamericanas. Creía, en cambio, que la negociación judicial era el camino para llegar a un acuerdo social que evitara los altos costos que implicaban los procedimientos dominantes en el plano internacional.

El nuevo fiscal, Alfonso Valdivieso Sarmiento, entendió que debía ir por otro camino. Se dedicó a operar con un criterio eficientista, sobre la base del sometimiento, la confesión, la delación y la negociación con los narcotraficantes¹¹. Además, compensó las limitaciones de la institución con la politización del trabajo de investigación. Alentó la condena pública a los políticos cuestionados, incluyendo al Presi-

(Continuación Nota 8)

contaban con 10.391 efectivos, de los cuales 6.966 eran de las Farc y 2.710 del Eln. DNP, "Los costos económicos del conflicto armado en Colombia: 1990-1994", Bogotá, DNP, 1995.

9 "Convivir", en *El Tiempo*, 4 de enero de 1994, pág. 4A; "Botero: Habrá 500 cooperativas rurales de seguridad" en *El Tiempo*, 3 de abril de 1994, págs 1A-18A.

10 La fragilidad de la Fiscalía dependía de la novedad de su creación y definición, de la pertenencia al sector estatal más débil y fragmentado y con mayores exigencias, y de un inmenso e ineficiente aparato burocrático incapaz de afrontar el reto para el que había sido creado. El solo campo de la narcocorrupción, que fue en el que le correspondió desempeñarse desde el comienzo, abarcaba una amplia gama de sectores sociales contaminados imposible de confrontar.

11 Ricardo Hernán Parada, "La agonía de la justicia", en *Síntesis '95. Anuario social...*

dente, mediante la filtración selectiva de información reservada del proceso. Incapaz de actuar en otros frentes debido a su amplitud –como el financiero, el empresarial o el castrense– y en detrimento del principio de legalidad, la Fiscalía optó por aplicar de manera politizada el principio jurídico de oportunidad, que permite identificar prioridades en las investigaciones. Esta decisión de la Fiscalía fue en parte un mecanismo de defensa, debido a que reabierto el proceso 8.000 sus implicados enfilaron baterías escudados en las instituciones a las que pertenecían o sobre las que ejercían influencia, como el Ejecutivo, el Congreso, la Procuraduría, la Contraloría, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo Nacional Electoral. Tal era el entramado de los intereses del narcotráfico y sus implicaciones políticas¹². Pero el Fiscal pudo sacar adelante sus propósitos, en alguna medida debido a su condescendencia con el gobierno estadounidense. La dinámica de la Fiscalía declinó al final del período de Samper, debido en buena parte a la absolucón del Presidente y a la renuncia de Valdivieso por motivo de sus ingenuas aspiraciones presidenciales.

Aprovechando la ambigüedad de la relación entre justicia y política, el presidente Samper también entró en el juego de la politización del proceso contra la narcocorrupción, con el fin de defender a cualquier costo su permanencia en el cargo. Alimentó la confusión sobre el carácter del juicio –si era político, penal o político y penal– hasta que la Corte Constitucional aclaró el asunto en mayo de 1996¹³. En un primer momento, la Presidencia y sus asesores se inclinaron por un juicio penal, judicializando el proceso, con el fin de evitar un eventual escarnio público. Por eso orientaron sus cargas contra la Fiscalía por su politización del proceso. Pero una vez asegurada cierta manipulación de la opinión pública, con medidas como la asignación directa por parte del Presidente de recursos presupuestales avalados por el programa oficial Red de Solidaridad –que sustituyó al PNR–, la Presidencia buscó politizar el proceso. Este hecho se reforzó con el juicio público al Presidente en la Cámara de Representantes y el levantamiento de la reserva de la investigación. De esta manera, a fines de 1995, se llegó al fallo inhibitorio de la Comisión de Acusaciones de la Cámara, al declararse impedida para adelantar el juicio¹⁴.

La situación se puso más difícil para el gobierno con la detención y enjuiciamiento de numerosas figuras de la política implicadas en el Proceso 8.000. Todo ello dificultaba cualquier iniciativa del Ejecutivo, incluidas aquellas relacionadas con la política de paz. Sin embargo, hubo ciertos acontecimientos que tuvieron más peso en

12 Véase mi ensayo “Alcances y dilemas de la crisis política”, en *Tras las huellas de la crisis...*, págs. 33-39.

13 Esta Corte dictaminó que el fallo debía ser de la Cámara en pleno y no de su Comisión de Acusaciones, mediante absolucón o tránsito al Senado para evaluar si ameritaba que la Corte Suprema de Justicia abriera juicio penal.

14 “Samper no será investigado. La Comisión de Acusaciones lo libera de responsabilidad jurídica”, en *El Tiempo*, 14 de diciembre de 1995, pág. 6A.

el fracaso de esta política. A mediados de 1995, los militares se opusieron a la oferta presidencial hecha a las Farc de desmilitarizar el municipio de la Uribe para adelantar diálogos, desobedeciendo así el mandato presidencial. Sobresale también la renuncia, en agosto del mismo año, del ministro de Defensa Botero para enfrentar las acusaciones en su contra consignadas en el Proceso 8.000, y su posterior detención en instalaciones militares. Paradójicamente, esto ocurrió poco después de que Botero recibiera la felicitación del Vicepresidente de Estados Unidos por su lucha contra el narcotráfico¹⁵. Además, la renuncia del Alto Comisionado para la Paz y, sobre todo, el hecho de que no fuera remplazado, cortaron las comunicaciones entre el gobierno y las Farc, y permitieron aumentar las exigencias del reticente Eln¹⁶. Los intentos oficiales posteriores por revivir el tema de la paz tuvieron que ver más con el manejo de la crisis política que con una recuperación real del proceso anterior.

Con el mencionado fallo de la Corte Constitucional se reabrió el proceso contra el Presidente en el mes de mayo de 1996. El fallo estuvo precedido por la sorpresiva declaración del detenido ex ministro Botero, en la que aseguró que el Presidente había tenido conocimiento del ingreso de dineros del narcotráfico a su campaña. A pesar de las nuevas pruebas, en el lapso de un mes la Cámara de Representantes absolvió en forma definitiva al Presidente. Sin embargo, ante las expectativas de muchos de que la crisis iba a ceder, en julio el gobierno de Estados Unidos le canceló la visa de entrada a ese país al presidente Samper¹⁷. Estados Unidos también había

- 15 “Aquí mando yo”, en *El Nuevo Siglo*, 4 de julio de 1995, pág. 1A. La objeción militar a la orden presidencial de desmilitarización de La Uribe fue liderada por el comandante del Ejército, general Harold Bedoya Pizarro. Desde ese entonces, el comandante del Ejército –más tarde comandante de las Fuerzas Militares– se convirtió en la “piedra en el zapato” del presidente Samper. Por otra parte, las buenas relaciones del General con el ex ministro Botero permitieron que su reclusión se llevara a cabo en instalaciones militares. Con el rompimiento posterior de las relaciones de Botero con el Presidente, el general Bedoya se convirtió en el protector del ex ministro, al impedir su traslado posterior a una cárcel por intriga presidencial. En octubre de 1996, Botero fue condenado a 63 meses de prisión y una multa de 2.200 millones de pesos por los delitos de enriquecimiento ilícito hacia terceros y falsedad en documento privado. “Condenado Botero a 63 meses de prisión”, en *El Tiempo*, 5 de octubre de 1996, pág. 1A.
- 16 “Con la salida de Holmes, el proceso de paz cada vez más a la deriva”, en *El Tiempo*, 24 de julio de 1995, pág. 8A; “Se abre debate por la salida de Holmes”, en *El Tiempo*, 26 de julio de 1995, pág. 1A; “La figura del Alto Comisionado está deteriorada”, en *El Tiempo*, 27 de julio de 1995, pág. 6A; “El Eln se aleja de los diálogos de paz”, en *El Tiempo*, 15 de agosto de 1995, pág. 8A.
- 17 “El presidente está seriamente comprometido”, en *El Tiempo*, 23 de enero de 1996, pág. 9A; “Descertificados por narcocorrupción”, en *El Tiempo*, 2 de marzo de 1996, pág. 1A; “Congreso no es juez penal”, en *El Tiempo*, 17 de mayo de 1996, pág. 1A; “La Cámara absuelve a Samper”, en *El Tiempo*, 13 de junio de 1996, pág. 1A; “Samper entró en el club de los indeseados”, en *El Tiempo*, 12 de julio de 1996, pág. 12A. El informe previo a la descertificación que presentó el gobierno colombiano sobre sus éxitos contra el narcotráfico y la insistencia de los Estados Unidos en calificarlos como obra exclusiva de la Policía Nacional y la Fiscalía, mostraron que la descertificación había sido al Ejecutivo, y en particular al presidente.

descertificado a Colombia en el mes de marzo, con el argumento de que el gobierno no había hecho esfuerzos suficientes para controlar las actividades del narcotráfico.

La crisis se centró, en términos coyunturales, en la disyuntiva entre la permanencia o la renuncia del presidente Samper. Sin embargo, la polarización entre las fuerzas que propugnaban por lo uno o lo otro fue mucho más fuerte entre las élites que entre otros sectores de la sociedad. A pesar del despliegue que le dieron los medios de comunicación a este dilema, del desprestigio de la clase política y del conocimiento que hubo de la participación del narcotráfico en la campaña presidencial, la situación no inquietó a amplios sectores de la población. La escasa cobertura del Estado contribuyó a que la estabilidad del gobierno tuviera sin cuidado a los sectores más pobres de la sociedad. Ello no le restó gravedad al asunto. En parte porque otros sectores de la ciudadanía estaban a la expectativa y porque algunos grupos medios y sindicales apoyaron al Presidente por considerar que al fin y al cabo el gobierno mostraba cierta sensibilidad social. Esta posición fue alimentada por el gasto social destinado en esencia a mantener el apoyo político al Presidente.

La lucha que sostuvieron las fuerzas políticas y los gremios de la producción económica frente a la permanencia o la caída de Samper opacó la pugna silenciosa de los grandes grupos económicos (“cacaos”) por sacar provecho de la situación¹⁸. Junto con el cartel de Cali, estos grupos habían preparado el terreno mediante la financiación de la campaña electoral, al igual que lo habían hecho antes dentro de la competencia interna que durante varios años han mantenido al amparo del ambiente incierto de transformaciones del país. Pero en el gobierno de Samper esa pugna y las inconsistencias de los gremios en su lucha política frente al Presidente, mostraron la escasa capacidad de organización política de buena parte de los sectores empresariales. Pese a la injerencia estadounidense en contra del gobierno, la improvisación de los “conspiradores” llevó a que la crisis se rutinizara, lo que a la postre favoreció la permanencia de Samper en su cargo.

El Presidente siempre rechazó cualquier salida a la crisis que significara su renuncia, con el argumento de que su permanencia era la mejor manera de defender la institucionalidad. Sin embargo, la mayor parte de las propuestas presidenciales para desviar la atención de la opinión pública, o supuestamente para darle solución a la crisis, tuvieron un sabor antidemocrático al contravenir la institucionalidad e ignorar la Constitución o forzarla más allá de sus límites. Algunas de sus propuestas fueron la anticipación de las elecciones, la consulta popular para definir su permanencia en el cargo y la reforma constitucional. La tozudez con que Samper se aferró al poder fue en desmedro del mantenimiento de niveles mínimos de gobernabilidad. No obs-

18 El término cacaos, acuñado por el mismo Samper, cobija a los cuatro mayores conglomerados económicos del país: los grupos de Julio Mario Santodomingo, Carlos Ardila Lülle y Luis Carlos Sarmiento Angulo, y el llamado Sindicato Antioqueño.

tante, sus allegados llegaron a afirmar que una eventual posesión del vicepresidente Humberto De la Calle entregaría el gobierno al gavirismo y pondría el país en manos del neoliberalismo, lo que llevaría al traste la política social¹⁹.

El éxito del presidente Samper de permanecer en su cargo hasta el final de su mandato, a costa del deterioro político y económico del país, se debió a varios factores. En primer lugar, el esfuerzo del gobierno de Estados Unidos por alentar su renuncia fue transitorio, ya que con el tiempo prefirió tener un mandatario subyugado que a regañadientes ejecutaba con diligencia la política antidrogas diseñada por ese gobierno. En segundo lugar, la ineficacia política del Consejo Gremial Nacional fue ostensible, frente a los intereses de los poderosos “cacaos”, que respaldaron en forma abierta al Presidente²⁰. En tercer lugar, los esfuerzos de un grupo de la élite interesado en la renuncia presidencial o en un eventual golpe de Estado fueron bastante torpes por el simplismo con que asumieron el asunto y sobre todo por los supuestos errados de apoyo militar sobre los que basaron sus acciones. En cuarto lugar, el Presidente supo mantener el apoyo de importantes sectores medios y populares, gracias a la utilización de importantes recursos del erario para fines supuestamente sociales. En quinto lugar, el uso de los tradicionales medios clientelistas por parte del gobierno logró conservar el respaldo de amplios grupos de la clase política. Finalmente, la labor de Horacio Serpa, ministro del Interior, fue definitiva para orientar al Presidente y manejar las situaciones más complejas.

LOS MILITARES: DE ÁRBITROS POTENCIALES A VÍCTIMAS DE LA CRISIS

El Ejecutivo central sirvió siempre de resguardo para la defensa del Presidente, con la notoria excepción de las Fuerzas Militares. Luego del intento fallido del gobierno de Gaviria por lograr que las autoridades civiles orientaran la política castrense, los militares recuperaron la iniciativa plena en el manejo del orden público. La “guerra integral” contra el cartel de Medellín y las guerrillas, desatada en los años finales de ese cuatrienio, propició tal recuperación. Los dos primeros ministros de Defensa civiles, Rafael Pardo y Fernando Botero, asumieron la responsabilidad de las decisiones militares, pero no pudieron contrarrestar la autonomía de las fuerzas a su cargo. El espacio político de acción ganado durante el año escaso del ministerio de Botero fue confirmado cuando el Comandante del Ejército vetó la desmilitarización del municipio de La Uribe, propuesta por las Farc y acogida por Samper.

19 Luego de un largo enfrentamiento entre el Presidente y su Vicepresidente como parte de la crisis, este último presentó renuncia a su cargo en septiembre de 1996. En su lugar el Congreso nombró de inmediato a Carlos Lemos Simmonds, propuesto por Samper.

20 Véase “Los gremios y el 8.000”, en *Semana*, N° 970, diciembre 4-11 de 2000.

La aceleración de la crisis producida por la renuncia del ministro Botero y su posterior detención por parte de la Fiscalía a mediados de 1995, eliminó lo que quedaba de control civil a las decisiones militares en materia de orden público y proyectó la autonomía castrense más allá de este campo. A diferencia de sus dos antecesores civiles, el nuevo ministro de Defensa, Juan Carlos Esguerra, no tuvo preparación previa para un cargo que maneja una lógica política diferente de la convencional, lo que contribuyó a acarrearle la pérdida de legitimidad entre sus subalternos. Además, la situación del gobierno en ese momento impedía cualquier intento de recuperación de la autoridad civil sobre las instituciones militares²¹. Al igual que sus sucesores, el ministro Esguerra se preocupó más por complacer a sus subalternos, haciendo públicas las inquietudes que por su condición de uniformados no podían divulgar, que por promover el diseño de un derrotero institucional para la defensa y la seguridad de la nación. Esta situación era aún más crítica si se tiene en cuenta que el manejo civil del orden público recaía en las manos exclusivas del Ministro, ya que la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad, que tanto protagonismo había tenido durante el gobierno anterior, había perdido progresivamente su influencia.

Al inicio de 1996, la agudización de la crisis causada por la declaración de Botero contra el Presidente y la posterior acusación de la Fiscalía contra el mandatario ante la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes, acabaron con el respaldo militar a Samper. El nivel de autonomía política alcanzado por las instituciones castrenses fue evidente en las críticas de algunos generales al Presidente, inclusive con solicitudes de retiro, en la diferenciación pública hecha por algunos generales entre la lealtad a la institución presidencial y a la persona del presidente, y en la no mención a Samper en el comunicado militar derivado de la cancelación de su visa. A pesar de diferencias internas en la cúpula militar, la rápida evolución y la confusión creada por la crisis llevaron a esas instituciones a un nivel de independencia política que las colocó en situación de arbitraje.

No obstante, los militares tenían limitaciones en ese posible papel de árbitros de la crisis. La ofensiva guerrillera desatada con el recrudecimiento de la crisis confirmó su ineficacia e improvisación en el manejo del orden público. Esa situación se mantuvo con los descalabros sufridos frente a las guerrillas durante los dos últimos años del mandato de Samper. Sus limitaciones también fueron resultado del apreciable número de militares y policías en servicio activo y en retiro que estaban involucrados en los procesos por narcocorrupción. Por otra parte, la falta de tradición golpista de los militares colombianos, excepcional en relación con la mayoría de los países latinoamericanos, influyó una vez más en el papel que ellos jugaron en el desarrollo de la crisis. Estas limitaciones surtieron efecto ante los numerosos “can-

21 Sobre estos aspectos de la crisis, véase Leal Buitrago. “Alcances y dilemas de la crisis...”, págs. 39-42.

tos de sirena” que los militares escucharon durante este gobierno. En particular, cabe mencionar los llamados a la intervención militar que hizo un grupo elitista de conspiradores, los llamados “conspis”. La ambivalencia, improvisación e incapacidad política de este grupo también contribuyó a que los militares no respondieran a sus llamados, y a “acostumbrar” al país a la situación de esta crisis. Por eso, la crisis presidencial finalmente pasó a ser el estado normal de las cosas, a partir de mayo de 1997, con la renuncia del fiscal Alfonso Valdivieso, motivada por sus ingenuas y ambiciosas aspiraciones a la Presidencia de la República²². En este desdibujamiento final de la crisis también influyó el abandono por parte de Estados Unidos de la idea de forzar la caída del presidente Samper.

Pero el problema de las pocas posibilidades reales de una solución militar se relaciona también con la forma como el sistema político creado por el Frente Nacional “educó” a las instituciones castrenses. La clase dirigente no respondió a la necesidad fundamental de desarrollar una política de defensa y seguridad, llevando a que los militares llenaran este vacío político de manera improvisada. La principal consecuencia de esta situación fue la generación de la autonomía castrense en el manejo del orden público, en una sociedad en la que este tema ha sido crucial dadas las condiciones de violencia estructural vividas durante el último medio siglo. Este significativo poder militar creció aún más con las dávidas que la clase dirigente le dio a los sectores castrenses para mantenerlos contentos y, en últimas, para subsanar su falta de responsabilidad política en el manejo de los asuntos de seguridad. Los militares colombianos no requirieron de golpes de Estado ni de gobiernos militares para obtener lo que un analista de estos temas denomina prerrogativas, como son la justicia militar para civiles, las carteras ministeriales y, en general, la asignación de funciones propias de otras ramas de la administración pública²³.

La comodidad militar ante la facilidad para obtener gajes sin acudir al intervencionismo abierto operó también durante la crisis política del gobierno de Samper. En efecto, el Presidente hizo ofertas a los militares que les permitieron sacar provecho de la situación. Samper aumentó el presupuesto de Defensa, firmó decretos guerreristas como la creación de zonas especiales de orden público, y permitió la participación castrense en el proyecto de un grupo de congresistas de eliminar la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, que era quizás el único freno a los excesos militares en el manejo del orden público²⁴. Un ejemplo destacado de la forma

22 En remplazo del fiscal Valdivieso la Corte Suprema de Justicia eligió a Alfonso Gómez Méndez, quien había sido defensor del canciller Rodrigo Pardo en su vinculación al proceso 8.000.

23 Véase Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

24 El llamado síndrome de la Procuraduría apareció en el lenguaje político cuando, a causa de la expansión y diversificación de la violencia, las violaciones de los derechos humanos se hicieron más visibles, llevando a la Procuraduría a ejercer un control más cuidadoso sobre la conducta

como el Presidente buscó ganarse el respaldo de la cúpula militar fue la criticada Ley 416 de diciembre de 1997, que ordenó otorgar el grado máximo de general a los miembros de los altos mandos sin importar su antigüedad como oficiales generales y de insignia²⁵.

La crisis política y la consecuente ausencia de una política de paz también afectaron el ejercicio militar de control del orden público, al estimular a los grupos guerrilleros a aumentar sus acciones y ampliar su radio de influencia. La situación de orden público empeoró durante el gobierno de Samper con la expansión de los grupos paramilitares, en particular desde 1997, y la unificación de sus objetivos a nivel nacional. La preocupación del gobierno por sobrellevar la crisis hizo que redujera su atención a las necesidades de la seguridad, lo que se agravó con su pérdida de legitimidad frente a los militares, que pasaron por alto decisiones del gobierno como la de enfrentar a los paramilitares. Aparte de hacer concesiones a las solicitudes castrenses, el gobierno se cuidó de no tomar medidas que afectaran directamente a los militares, lo cual no logró evitar varios contratiempos.

Ejemplo de ello fue la incapacidad del Presidente para retirar del servicio activo al general Harold Bedoya hasta un año antes de terminar su mandato. El general Bedoya fue un gran crítico del gobierno. Sin embargo, el Presidente lo nombró comandante de las Fuerzas Militares a finales de 1996, cuando éste era comandante del Ejército. Tal vez Samper esperaba de este modo reducir sus críticas, ya que debido a su popularidad dentro del estamento militar sus prevenciones de llamarlo a retiro eran muy grandes²⁶. Por otra parte, a comienzos de 1997, el ministro de Defensa, Juan Carlos Esguerra, se retiró del Ministerio de Defensa al ser nombrado embajador en los Estados Unidos. En su remplazo fue designado el embajador en Venezuela,

(Continuación Nota 24)

militar. Este término sirvió de excusa para justificar la falta de capacidad castrense en el control del orden público, pues los militares dicen que casi toda acción operativa exitosa lleva a que la Procuraduría “empapele” a sus comandantes directos. “Síndrome en fuerzas armadas”, en *El Espectador*, 15 de marzo de 1996, pág. 8-A. Ejemplo de la acción de vigilancia de la Procuraduría fue su solicitud, en agosto de 1994, de destitución de seis militares por la participación y encubrimiento de la matanza de 17 personas en Cauca, en abril de 1991. “Destituidos seis militares por masacre en el Cauca”, en *El Espectador*, 3 de agosto de 1994, pág. 6-A.

25 “Cuatro oficiales recibieron soles. Samper restó importancia a las críticas que han recibido los ascensos de los generales y dijo que está dentro de la ley”, en *El Espectador*, 14 de enero de 1998, pág. 6-A.

26 “Samper-Bedoya, relaciones tormentosas”, en *El Tiempo*, 25 de julio de 1997, pág. 9A. Además del nombramiento ya señalado de la cúpula militar en noviembre de 1994, de la sustitución del general Zúñiga por el almirante Delgado en el Comando General de las Fuerzas Militares en marzo de 1996 y del remplazo de éste por el general Bedoya, debido al protagonismo que tuvo durante los casi cinco años de permanencia en el cargo, cabe mencionar el nombramiento, en noviembre de 1995, del general Rosso José Serrano Cadena como director general de la Policía Nacional, en remplazo del general Octavio Vargas.

Guillermo Alberto González Mosquera, de quien se esperaba que corrigiera el problema de la violación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública. Pero en marzo, a menos de dos meses de posesionado, el nuevo ministro renunció, ante las críticas de los militares por el aporte de un supuesto narcotraficante a su campaña política a fines de la década anterior. Gilberto Echeverry Mejía se convirtió así en el quinto ministro de Defensa civil desde 1991, y cuarto en menos de tres años de gobierno de Samper.

Otro efecto de la crisis política sobre la actividad castrense fue el poco control de la violación de los derechos humanos. Estados Unidos y sobre todo la Unión Europea habían vuelto prioritario este tema en el campo internacional desde que se terminó la Guerra Fría. Quizás la última medida del ministro de Defensa Rafael Pardo antes de terminar el mandato de Gaviria fue ordenar la creación de una oficina de derechos humanos en este ministerio. Esta medida fue puesta en marcha por su sucesor, Fernando Botero. Comenzó así un lento proceso de reeducación de la Fuerza Pública en ese campo. Junto con la mejora de la gestión administrativa de las instituciones castrenses, el tema de los derechos humanos fue uno de los proyectos destacados durante la corta gestión de Botero. Sin embargo, el manejo de este tema por parte del gobierno fue contradictorio y contraproducente, en buena parte por causa de la crisis y de sus dificultades para ejercer autoridad sobre los sectores militares. Tal vez el mejor ejemplo fue el apoyo brindado por el gobierno Samper al fuero militar. En los primeros meses del gobierno, el Senado en pleno –con mayoría gobiernista– respaldó el fuero militar sin ninguna restricción, repitiendo lo que ya había ocurrido bajo otros gobiernos. Así mismo, en 1995 y 1996, el Consejo Superior de la Judicatura, en controversia con otras instancias, defendió el fuero militar, lo que frenó las investigaciones realizadas por la justicia ordinaria contra generales de la República. El presidente Samper no se quedó atrás: también respaldó de manera pública el fuero militar sin limitación alguna. Por otra parte, a mediados de 1995, un general fue condecorado con la orden del mérito militar, pese a estar implicado en la investigación contra miembros del Ejército por la tortura y desaparición de una guerrillera²⁷.

El mayor efecto, aunque indirecto, de la crisis política sobre los militares fueron sus sucesivos descalabros frente a las guerrillas a partir de 1996. Esto sin tener en cuenta los tradicionales ataques terroristas de la subversión a puestos de policía y los enfrentamientos armados menores. En abril de ese año cayeron 31 militares muertos en una emboscada conjunta de las Farc y el Eln en Puerres, Nariño; en agosto del

27 “Golpe constitucional a fuero militar”, en *El Tiempo*, 31 de marzo de 1995, págs. 1A y 6A; “Obediencia debida”, en *El Tiempo*, 26 de julio de 1995, pág. 4A; “Senado aprobó fuero militar”, en *El Tiempo*, 26 de octubre de 1995, pág. 10A; “Procuraduría pide destitución de General”, en *El Tiempo*, 7 de julio de 1995, pág. 10A; “Retiran al General Álvaro Velandia”, en *El Tiempo*, 12 de septiembre de 1995, pág. 8A.

mismo año el Bloque Sur de las Farc asaltó la base de Las Delicias, Putumayo, con saldo de 29 militares muertos y 60 retenidos; días después murieron 24 militares de una unidad contraguerrillera en un ataque a la base de La Carpa en Guaviare; en febrero de 1997 dos frentes guerrilleros confrontaron a una unidad del Ejército en San Juanito, Meta, con un saldo de 19 militares muertos; en julio de ese mismo año fue derribado un helicóptero y atacada una patrulla en Arauca, con un total de 30 muertos; en diciembre del mismo año fue asaltada la base de comunicaciones del cerro de Patascoy, Nariño, con saldo de 11 militares muertos y 18 retenidos; en marzo de 1998, en la Quebrada El Billar, región del río Caguán, fue atacada la Brigada Móvil N° 3, una de las tres especializadas en contrainsurgencia, en donde murieron 63 militares y 43 fueron retenidos; y en medio del cambio de gobierno en 1998, una ofensiva guerrillera en diversos lugares del país dejó más de 100 muertos de la Fuerza Pública y otros tantos retenidos. El problema remató, ya en el siguiente gobierno, con combates y tomas de poblaciones, que incrementaron el número de muertos y elevaron los miembros de la Fuerza Pública retenidos por las guerrillas a cerca de 300²⁸. Fuera de ello, los magros resultados obtenidos en grandes operaciones militares con altos costos económicos, como la desarrollada en los Llanos del Yarí en el segundo semestre de 1997 y la que se derivó del descalabro del Caguán en marzo de 1998²⁹, sirvieron para reafirmar la imagen de ineficacia del Ejército ante la opinión pública, en contraste con el nuevo perfil de la Policía Nacional³⁰.

Tal vez el único fiasco importante de las guerrillas en el campo político-militar fue el fracaso de su intento de sabotaje de las elecciones de 1997. El masivo voto simbólico a favor del Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad fue un rechazo ciudadano a las diversas violencias. Este voto sirvió para impulsar varias organizaciones y movimientos a favor de la paz, que confluyeron en movilizaciones sociales en 1998

28 Acerca de las derrotas militares, véase “Golpe tras golpe”, *Semana*, N° 827, marzo 9-16 de 1998; “La batalla del Caguán”, en *Cambio16*, N° 247, marzo 9-16 de 1998; “Orden en la casa”, en *Semana*, N° 840, junio 8-15 de 1998; “Guerra es guerra”, en *Cambio16*, N° 269, agosto 10-17 de 1998; “¿Dónde están?”, en *Semana*, N° 858, octubre 12-19 de 1998; “El síndrome de Jacobo”, en *Semana*, N° 862, noviembre 9-16 de 1998.

29 La operación del Yarí, llamada Destructor II, se desarrolló luego del acuerdo obtenido por el gobierno para liberar en una zona desmilitarizada a 60 soldados retenidos por las FARC durante 10 meses, y de la integración de una “comisión exploratoria de paz” por parte del gobierno ante el fugaz optimismo que siguió a esa liberación. “Qué fue la operación Destructor II”, en *El Tiempo*, 10 de octubre de 1997, pág. 3-A; “5.000 hombres rumbo al Caguán. Creada fuerza especial contrainsurgente”, en *El Tiempo*, 12 de marzo de 1998, pág. 7-A; “Costos y culpas por reveses militares”, en *El Tiempo*, 2 de abril de 1998, pág. 8-A.

30 En la recuperación de la imagen de la Policía influyeron la reforma institucional consignada en la Ley 62 de 1993, las facultades dadas en 1995 al director de la institución para retirar sin investigación previa a sus miembros sospechosos de corrupción, la disminución de casos violatorios de los derechos humanos, la captura de los “capos” del cartel de Cali en 1996 y el apoyo oficial recibido de Estados Unidos.

y 1999, principalmente en contra del secuestro³¹. Este fiasco les sirvió a las guerrillas para cambiar con éxito su estrategia frente a las elecciones. De ahí en adelante dejaron de oponerse y más bien han tratado de controlar los comicios regionales y sobre todo los locales, imponiendo y vetando candidatos, e incluso participando subrepticamente en los presupuestos oficiales de los municipios en los que ejercen control territorial.

Los militares comenzaron a perder la autonomía lograda en los primeros 20 meses del gobierno de Samper por causa de los descabros mencionados. Esa autonomía había sido alcanzada desde la segunda mitad del gobierno de Gaviria. El relevo y procesamiento del comandante del batallón al que pertenecía la unidad emboscada en Puerres, Nariño, en mayo de 1996, por anomalías en el manejo de la tropa, fue la primera señal de cambio. Luego siguieron otros acontecimientos que mostraron la declinación de la capacidad de maniobra política de las instituciones castrenses³². Vale la pena destacar los siguientes: 1) a pesar de la oposición castrense, la insistencia de las Farc en el despeje militar de una zona en el Caguán para la liberación de los soldados retenidos finalmente dio resultados a mediados de 1997; 2) ante el reiterado condicionamiento de Estados Unidos para la entrega de ayuda militar a Colombia para combatir el narcotráfico, el Ministerio de Defensa accedió, a comienzos de 1998, primero a firmar un acuerdo bilateral que garantizara la protección de los derechos humanos y luego a presentar al gobierno norteamericano un informe sobre 40 casos de violaciones de derechos humanos por parte de miembros de su institución; 3) a este hecho, que mostró la vulnerabilidad militar fuera del país al final del mandato de Samper, se sumaron la cancelación de visas a generales por parte del Departamento de Estado de Estados Unidos, la decisión de las Fuerzas Militares de desmontar la Brigada XX –llamada de Inteligencia– a causa de irregularidades en sus procedimientos, y la inclusión de Colombia en la lista de violadores de derechos humanos por acciones de la Fuerza Pública; 4) el retiro del general Harold Bedoya a mediados de 1997 y su remplazo por el general Manuel José Bonnet, comandante del Ejército;

31 Eduardo Pizarro Leongómez, “Partidos, movimientos políticos y elecciones en 1997”, en *Síntesis '98. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri-Fundación Social, 1998; “Masiva votación contra la guerra”, en *El Tiempo*, 12 de septiembre de 1997, pág. 6A. La consecuencia más visible de esa elección fueron las movilizaciones del No Más en contra de la violencia y el secuestro, que tuvieron su punto culminante en octubre de 1999 con multitudinarias marchas simultáneas en las principales ciudades del país. Sin embargo, la intimidación y el terrorismo de las guerrillas, pero sobre todo la falta de liderazgo de la llamada clase dirigente del país, desactivaron su impulso.

32 “Inspección general del ejército investiga posibles fallas tácticas”, en *El Tiempo*, 18 de abril de 1996, pág. 6-A; “Relevado comandante del Grupo Cabal de Ipiales”, en *El Tiempo*, 8 de mayo de 1996, pág. 8-A. Al comenzar 1998 fueron relevados de sus cargos por el asalto guerrillero a la base de Patascoy los comandantes de la III División y la III Brigada, de cuya jurisdicción dependía la base. “Las cabezas de dos generales”, en *El Espectador*, 10 de enero de 1998, pág. 2A.

5) los cargos formulados a varios comandantes por las fallas militares causantes de sus derrotas ante las guerrillas, y las posteriores sanciones impartidas³³.

Frente al debilitamiento de las Fuerzas Militares, los altos mandos pensaron poco en revisar su estructura con el fin de identificar y cambiar factores adversos de orden organizativo, táctico, estratégico e ideológico. Las medidas castrenses para contrarrestar esta situación fueron más que todo orientadas a manejar la opinión pública. Ejemplo de ello son el uso de apelativos degradantes para identificar a las guerrillas, como facinerosos, bandidos y narcobandoleros; la utilización de publicaciones para mostrar a las Farc como el tercer cartel del narcotráfico; la ofensiva de los “corresponsales de guerra” para realzar los asiduos secuestros, asesinatos, sabotajes y acciones terroristas guerrilleras; y el despliegue periodístico dado a la destitución del general Bedoya y su posterior postulación a la Presidencia. Esta caótica situación llevó a que se le hicieran numerosos llamados públicos al presidente Samper, a su ministro de Defensa Nacional y a los generales para que asumieran sus responsabilidades, y sobre todo para que comprendieran la urgencia de reestructurar a fondo las instituciones militares³⁴.

La particular dinámica de la campaña presidencial de 1998 logró disminuir el eco del problema castrense, pero no la situación de desmoralización y mala imagen frente a la opinión pública que tenía el Ejército. La Agencia de Inteligencia de Defensa y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, ambos de Estados Unidos, afirmaron en abril de ese año que las fuerzas armadas estaban perdiendo la guerra contra la subversión y que al Ejército lo derrotaría la guerrilla en cinco años. Inclusive, se mencionaron conversaciones del jefe del Comando Sur de Estados Unidos con la cúpula de las fuerzas militares argentinas acerca de la posibilidad de una invasión conjunta a Colombia³⁵. En

- 33 “Samper amenaza con consejo de guerra”, en *El Tiempo*, 13 de junio de 1997, pág. 8A; “Serpa acusa a Bedoya de desacato”, en *El Tiempo*, 21 de junio de 1997, pág. 5A; “Samper retira a Bedoya por decreto”, en *El Tiempo*, 25 de julio de 1997, pág. 8A; “Por las Delicias, cargos a General”, en *El Tiempo*, 20 de agosto de 1997, pág. 19A. “Despeje a las dudas de EU. Se busca reactivar ayuda militar a Colombia con informe de D.H.”, en *El Espectador*, 18 de enero de 1998, pág. 7A; “El Ejército presenta 40 casos a Estados Unidos”, en *El Tiempo*, 29 de enero de 1998, pág. 1A; “Los Estados Unidos retiran visas a generales”, en *El País*, 16 de mayo de 1998, pág. 8-A; “Se acaba Brigada XX de inteligencia”, en *El Espectador*, 20 de mayo de 1998, pág. 12A.
- 34 “Las Fuerzas Militares en la mira”, en *El Espectador*, 7 de marzo de 1998, pág. 3A; “Ante el camino de la confrontación armada, la reforma militar”, en *El Tiempo*, 22 de marzo de 1998, pág. 6-A; “A profesionalizarrr” en *El Espectador*, 5 de mayo de 1998, pág. 3-A. No cabe duda de la responsabilidad que les cabe de esta situación adversa a los comandantes de las Fuerzas Militares en ese entonces, dada la verticalidad de su estructura.
- 35 “El Ejército de EU duda de capacidad de las FA”, en *El Tiempo*, 1 de abril de 1998, pág. 9A; “Comando Sur de Estados Unidos niega plan de intervención militar en Colombia”, en *El Espectador*, 7 de abril de 1998, pág. 7-A; “Ejército perdería la guerra en 5 años”, en *El Tiempo*, 11 de abril de 1998, pág. 6A; “El Ejército colombiano es inepto: New York Times”, en *El Tiempo*, 23 de junio de 1998, pág. 12A.

el país, el despliegue noticioso de la entrevista del presidente electo Andrés Pastrana, en julio de 1998, con Manuel Marulanda Vélez, “Tirofijo”, máximo jefe de las Farc, para acordar la desmilitarización de cinco municipios y presentar las propuestas para una mesa de negociación, dejaron a los militares sin capacidad de opinar públicamente. El encuentro del Eln en Alemania con representantes de varios sectores de la sociedad terminó por inhibir a los militares. Fue fácil, entonces, para el nuevo Presidente nombrar una cúpula militar que dejaba por fuera del servicio a varios oficiales de mayor antigüedad, que de alguna manera estaban cuestionados³⁶.

EL NARCOTRÁFICO: FACTOR PREPONDERANTE EN LA SEGURIDAD Y LA DEPENDENCIA

“Colombia durante el mandato de Samper alcanzó el nivel más alto de ‘norteamericanización’ en la lucha antinarcóticos. Estados Unidos ha obtenido, con la actual administración, más de lo que había logrado con los cuatro previos mandatos cuatrienales, de los que extrajo políticas puntuales altamente represivas pero nunca la casi totalidad de sus objetivos”³⁷. Esta aseveración de un conocedor de este tema sintetiza el nivel de dependencia alcanzado por el país durante la presidencia de Samper, mediado por el problema del narcotráfico. Con el creciente consumo interno norteamericano, el combate contra las drogas se convirtió en prioridad para Estados Unidos con respecto a los países andinos productores de coca, especialmente Colombia por su liderazgo en el procesamiento y exportación de cocaína. Además, la tendencia estadounidense de reincorporar a América Latina de manera firme en su área de control directo, sin la mediación del anticomunismo dada la finalización de la Guerra Fría, contribuyó a ubicar al narcotráfico en el centro del problema luego de que comenzara a ser considerado asunto de seguridad nacional en 1986. La visión norteamericana prohibicionista y unilateral, dogmática e intransigente y con sabor fundamentalista, guió el tipo de presión y exigencias hechas por Estados Unidos a Colombia.

Los “narcocasetes” obtenidos por la DEA en la sede de la Campaña Samper Presidente sirvieron para que Estados Unidos ejerciera con mayor fuerza su diplomacia coercitiva iniciada durante la administración anterior³⁸. Para ello, contaba con el pro-

36 “Reanudan diálogos de paz con el Eln”, en *El Tiempo*, 29 de junio de 1998, pág. 6-A; “Encuentro de Pastrana con Tirofijo”, en *El Tiempo*, 10 de julio de 1998, pág. 2-A; “La nueva cúpula militar, comprometida con la paz”, en *El Tiempo*, 11 de agosto de 1998, pág. 3-A; “Cronología”, en *Síntesis '99. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ilepi-Fundación Social, 1999, págs. 201, 204 y 208.

37 Juan Gabriel Tokatlian, “Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos: entre la adicción al prohibicionismo y el intervencionismo consentido”, en *Síntesis '98. Anuario social,...*, pág. 167.

38 Véase Juan Gabriel Tokatlian, “Diplomacia coercitiva, narcotráfico y crisis: ¿el deterioro irreversible de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia?, en F. Leal B., *Tras las huellas de la crisis política...*

ceso de certificación como instrumento táctico y la exigencia de extradición de nacionales como herramienta jurídica³⁹. Desde su establecimiento en 1986 y su uso en los años finales de la Guerra Fría, la certificación había pasado de ser un procedimiento diplomático ideologizado a ser más sancionatorio y político⁴⁰. Con este perfil y la inclusión del criterio de nivel de narcocorrupción, en 1995 se certificó condicionalmente a Colombia “por razones de interés nacional”. Al año siguiente, Colombia se convirtió en el primer país formalmente democrático en ser descertificado, aunque no se aplicaron las sanciones económicas discrecionales previstas en la medida. En 1997 Colombia volvió a ser descertificada, en contraste con México, país claramente ineficaz en su tratamiento al problema de las drogas, pero socio de Estados Unidos en la integración económica de Norteamérica. En 1998, en vísperas de la salida de Samper, el país fue certificado de manera condicional tras cierto descrédito de la medida por la forma como se aplicó a México.

Otro instrumento de presión de Estados Unidos fue la extradición. El tratado de extradición con Estados Unidos se firmó en 1979 y entró en vigor en 1982, y fue utilizado de manera cambiante durante los años que estuvo vigente. El artículo 35 de la Carta de 1991 la prohibió, de alguna manera por influencia de los narcotraficantes y por consideraciones nacionalistas de los constituyentes. Durante el gobierno de Samper, la diplomacia coercitiva de Estados Unidos se orientó a presionar la revocatoria de ese artículo⁴¹. Luego de varios llamados de autoridades nacionales y con el fantasma de una próxima descertificación en el ambiente político, finalmente, mediante el acto legislativo 01 de diciembre de 1997, el Congreso aprobó la extradición sin retroactividad ni aplicación a los delitos políticos. Esta medida estuvo antecedida por la aprobación, mediante la Ley 333 de diciembre de 1996, de la extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita, y de la Ley 365 de febrero de 1997, que aumentó las penas a los narcotraficantes⁴².

39 *Ibid.*, págs. 184-185.

40 “Los aliados de Washington, entre ellos Colombia, siempre eran certificados plenamente sin importar la efectividad de su comportamiento en la lucha antinarcóticos. Los enemigos de Estados Unidos, por ejemplo Irán, eran invariablemente descertificados a pesar de que el gobierno de Teherán aplicaba cada año la pena de muerte a cientos de traficantes”. Juan Gabriel Tokatlian, *En el límite. La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Bogotá, Cerec-Grupo Editorial Norma, 1997, págs. 148-149.

41 *Ibid.*, págs. 111-138.

42 Ministerio de Defensa, *Compilación de disposiciones legales*, 1996, volumen XXXIV, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, s.f., págs. 118-131; *Gaceta del Congreso*, No. 40, Bogotá, Imprenta Nacional, 10 de marzo de 1997; *Gaceta del Congreso*, No. 3, Bogotá, Imprenta Nacional, 6 de febrero de 1998. El director de la policía antidrogas de Estados Unidos y el director de la DEA habían expresado antes su disgusto y amenazado con la descertificación por las penas impuestas a los Rodríguez Orejuela, las cuales calificaron de artificiales y de parodia a la justicia. “Embostida de zar antidrogas de E.U. por penas a capos”, en *El Tiempo*, 20 de enero de 1997, pág. 1A.

La retórica nacionalista de Samper contrastó con su permanente preocupación por satisfacer las exigencias de Estados Unidos en medio de la crisis política que lo envolvió. Pero su preocupación se disimuló no sólo con la retórica presidencial, sino también con el protagonismo que ejerció el embajador de este país, Myles Frechette, quien le dio aún más notoriedad a la relación del gobierno con Estados Unidos. Este embajador se posesionó poco antes de terminado el gobierno Gaviria y se retiró en marzo de 1998, en vísperas de las elecciones presidenciales. La personalidad del embajador propició frecuentes enfrentamientos públicos con funcionarios del gobierno que hicieron más difíciles las de por sí problemáticas relaciones con el país del norte. La debilidad del gobierno y su dependencia frente a Estados Unidos hicieron posible que esa situación se mantuviera durante tanto tiempo.

Debido a ese afán presidencial por responder a la presión externa, el narcotráfico se convirtió en el factor preponderante de la seguridad nacional durante su gobierno. En la década anterior, el narcotráfico también había sido un problema destacado de orden público y de seguridad nacional, pero no sólo como respuesta a la presión externa, sino también como respuesta al terrorismo. El énfasis en el narcotráfico durante el gobierno Samper llevó a que la subversión y el paramilitarismo no recibieran la atención que ameritaban. Los consecuentes descuidos e improvisaciones de los dirigentes políticos y los militares, facilitaron la inusitada expansión tanto de las guerrillas como de los paramilitares.

Las operaciones Conquista I y Conquista II, adelantadas en el sur del país contra el narcotráfico por la IV División del Ejército y sus brigadas, entre junio de 1996 y febrero de 1997⁴³, afirmaron la tendencia de militarización de la lucha antinarcóticos. Así fue posible combinar, y confundir, la represión antisubversiva con la guerra contra las drogas⁴⁴. Ya desde antes el Ejército había realizado operaciones que combinaban la lucha militar de las tropas antiguerrilleras con la fumigación de cultivos ilegales por parte de la Policía en busca del apoyo directo de Estados Unidos a sus actividades antisubversivas. La importancia progresiva que adquirió el Comando Sur de Estados Unidos –ubicado hasta fines de los años noventa en la Zona del Canal de Panamá– para el país tiene que ver no sólo con su papel de mediador de la absorbente política militar estadounidense para el área, sino también con esa búsqueda de apoyo por parte del Ejército Nacional⁴⁵.

43 Ministerio de Defensa, *Memoria al Congreso Nacional 1996-1997*, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1997, págs. 198-201.

44 Esta modalidad ya había sido ensayada en los años finales del gobierno anterior, cuando por medio de la “guerra integral” y la “ofensiva permanente” se creyó doblegar a la subversión y controlar el narcotráfico.

45 No obstante, en el proceso de militarización de la represión contra las drogas la Policía continuó favorecida, debido en buena parte a la confianza que inspiraba el general Serrano –su director General– a los sectores oficiales de Estados Unidos. “Durante el gobierno del presidente Samper

La preponderancia del narcotráfico como factor central de la seguridad nacional se percibió desde el inicio del gobierno, siempre bajo los dictámenes norteamericanos. A finales de 1994, el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la extensa fumigación de cultivos de coca y amapola con glifosato, contrariando los acuerdos gubernamentales suscritos poco antes con los campesinos del Guaviare a raíz de un paro cívico de protesta por las fumigaciones. Los acontecimientos subsiguientes ratificaron la decisión: en febrero de 1995 el presidente Samper anunció el Plan Antinarcóticos 1995-1997 y su “Operación Resplandor” destinados a la erradicación total de cultivos ilícitos, en abril el gobierno compró equipos técnicos y de aviación por la suma de 2.000 millones de dólares, y en mayo el mismo Consejo aprobó el Plan “Compromiso de Colombia frente al Problema Mundial de la Droga”. Además, en noviembre, el ministro de Defensa anunció la instalación de un radar de Estados Unidos en Marandúa, Departamento de Vichada, como parte de la lucha antinarcóticos. En 1996, con el fin de reforzar las fumigaciones se ensayó el imazapyr, herbicida granulado más potente que el glifosato⁴⁶.

La ofensiva en contra de los cultivos ilícitos provocó la movilización campesina más importante desde los años sesenta, cuando surgió la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, Anuc, como estímulo a la aplicación de la Ley 135 de 1961 sobre reforma agraria. El anuncio de fumigación de finales de 1994 generó un paro cívico en enero de 1995 de los cultivadores del Putumayo, que culminó tras las promesas del gobierno de hacer inversión social en la región. Dicho anuncio también causó inconformidad en los campesinos del Guaviare y hostilidades por parte de las

(Continuación Nota 45)

hubo un alza del antiimperialismo. Pero al mismo tiempo (...) hubo muchas visitas de funcionarios norteamericanos. Sin embargo como había ese clima de malestar con el gobierno, casi de pelea, ellos venían a la Policía o al Ministerio de Defensa. Era una situación muy incómoda, pero qué tal que la Policía no hubiera gozado de esa confianza. (...) Hubo descertificación pero sin sanciones económicas lo cual habría sido fatal para el país. (...) La Policía, en esa crisis política, recibió más ayuda de los norteamericanos que en otras oportunidades. (...) Con la DEA y la CIA este trabajo conjunto fue básicamente a nivel de información, inteligencia y medios. También con el Departamento de Estado la colaboración fue vital: helicópteros, combustible, aviones, infraestructura, construcciones. Nosotros recibimos un promedio anual de 40 millones de dólares estrictamente para la Policía”. Rosso José Serrano Cadena, *Jaque mate. De cómo la Policía le ganó la partida a ‘el Ajedrecista’ y a los carteles del narcotráfico*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1999, págs. 211-212 y 214.

- 46 “Fumigación en gran escala” y “Tambalea pacto de San José”, en *El Tiempo*, 22 de diciembre de 1994, págs. 1A y 3A. En 1995 se erradicaron 25.402 hectáreas de coca y 5.074 de amapola. En 1996 las cifras fueron de 22.537 y 7.234 respectivamente. El 85 por ciento se hizo por vía aérea y el resto manualmente; Tokatlian, *En el límite. La (torpe)...*, pág. 81. A principio de 1995 el gobierno consideraba que había más de 90.700 hectáreas sembradas de cultivos ilícitos en el país; “Plan de choque a narcocultivos”, en *El Tiempo*, 15 de febrero de 1995, págs. 1A-3A; “Dow no suministrará el Tebuthirion al país”, en *El Tiempo*, 16 de julio de 1997, pág. 8A.

Farc en esa zona, cuyo momento crítico fue la toma de la ciudad de Miraflores a mediados del año. Sin embargo, la reacción más fuerte estaba por venir. En julio de 1996, millares de campesinos del departamento de Putumayo se movilizaron en contra de las fumigaciones del programa gubernamental de erradicación de cultivos ilícitos. Esta protesta se extendió a los departamentos de Guaviare, Caquetá, Bolívar y Norte de Santander, con las marchas de doscientos mil campesinos cocalleros⁴⁷. La organización de la movilización estuvo a cargo de las Farc, que obligó a los campesinos a participar, lo que sirvió de excusa al gobierno para reprimirlos de manera indiscriminada. La reacción del gobierno sirvió para darle mayor legitimidad a la guerrilla entre la población vinculada a los cultivos de coca. La guerrilla aprovechó el momento para adelantar una ofensiva en varios lugares del país, de la que resultó el desastre militar derivado del ataque a la base de Las Delicias en el Putumayo, mencionado antes⁴⁸.

La acción del gobierno se dirigió también contra los narcotraficantes. La presión ejercida por una réplica del llamado “bloque de búsqueda” que eliminó a Pablo Escobar, conformada por militares, policía, DAS y Fiscalía, y la acción de la política de entrega y negociación promulgada por la Fiscalía, lograron la captura y entrega de la cúpula del cartel de Cali a mediados de 1995⁴⁹. En junio fueron capturados Gilberto Rodríguez Orejuela y Phanor Arizabaleta, en julio José Santacruz Londoño y en agosto Miguel Rodríguez Orejuela. En el transcurso de esos meses se entregaron Tulio Enrique Murcillo, Henry Loaiza y Víctor Patiño Fómeque. Además fue desmantelada gran parte de la red de ese cartel, con la incautación de documentos y la ocupación de parte de sus propiedades. En septiembre se entregó a la justicia estadounidense, a través de la DEA, Guillermo Pallomari, tesorero de esa organización delictiva. Un estudio de ese tiempo indicó que la lucha contra el narcotráfico durante

47 “... el gobierno esquivó un planteamiento de Estado, estratégico y estructural, sobre los cultivos ilícitos y se dedicó a una tarea, habilidosa pero estrecha de miras, consagrada a reducir los escenarios de negociación y a dispersar los factores del problema en un puñado de microinversiones locales más afín a un plan asistencialista de emergencia que a un proyecto regional de desarrollo”. William Ramírez Tobón, “¿Un campesinado ilícito?”, en *Análisis Político*, N° 29, Bogotá, Iepri-Universidad Nacional de Colombia, septiembre-diciembre de 1996.

48 Jaime Zuluaga Nieto, “¿Hacia la paz por medio de la guerra?”, en *Síntesis '97, Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri-Fundación Social, 1997, págs. 99-100.

49 El “bloque de búsqueda”, conformado como reacción a la fuga del jefe del cartel de Medellín de la cárcel en 1992, fue apoyado de manera encubierta y criminal por el cartel de Cali, su competidor, y por el grupo denominado los Pepes (Perseguidos por Pablo Escobar), organizado por el jefe paramilitar Fidel Castaño para liquidar a Escobar. Así mismo, el apoyo millonario del gobierno norteamericano a través de la DEA, la CIA y la Delta Force fue definitivo para doblegar al capo. “Agentes de la DEA con trajes de la Dijin”, en *El Espectador*, enero 25 de 1998, pág. 9A; “Killing Pablo”, en *Semana*, N° 967, noviembre 13-20 de 2000.

1995 le había costado al erario 892 millones de dólares⁵⁰. Por otra parte, la fuga y posterior muerte, por parte de la Fuerza Pública, del narcotraficante José Santacruz, en los primeros meses de 1996, sirvió de excusa para que el gobierno estadounidense insistiera en su pedido de revivir la extradición.

La política antidrogas del gobierno de Samper tuvo muchos opositores, buena parte de ellos alentados por sus vínculos económicos y políticos con los narcotraficantes. La conducta del Congreso de la República fue notoria: varias de las iniciativas legislativas del Ejecutivo fueron contrarrestadas o alteradas en el curso de los debates, inclusive con la abierta participación de grupos políticos afines al gobierno. La discusión sobre la extradición formó parte de esa situación, reforzada con la negativa inicial del Presidente de revivirla. También hubo iniciativas del Congreso destinadas a entorpecer la acción en contra del narcotráfico. Entre ellas sobresale el llamado narcoproyecto, que era una reforma al Código de Procedimiento Penal que restringía la órbita de acción de los jueces de la justicia regional, denominados sin rostro, convertía el enriquecimiento ilícito en un delito secundario y prácticamente lo liberaba de sanciones punitivas. La discusión de este proyecto absorbió la segunda mitad de 1994 hasta que fracasó con la intervención del gobierno. Así mismo, en 1995 apareció lo que se llamó el narcomico a la ley de seguridad ciudadana, que buscaba que el enriquecimiento ilícito fuera tratado como delito conexo y no como delito independiente. La Cámara finalmente lo eliminó, y esa acción fue ratificada por la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía y la Corte Constitucional⁵¹.

Los resultados de la lucha contra las drogas del gobierno de Samper fueron desalentadores a pesar del creciente apoyo del gobierno de Estados Unidos, instigador de la política. En 1996, el gobierno de Clinton invirtió 13.783 millones de dólares en la cruzada contra las drogas, superando los recursos destinados por las administraciones republicanas anteriores. De ahí se pasó a 15.063 millones de dólares en 1997, de los cuales el 67 por ciento se utilizó para combatir la oferta, tanto en Estados Unidos como en el exterior. También hubo adiciones presupuestales especiales para la lucha contra las drogas en Colombia. Por ejemplo, en 1996 se destinaron dos y medio millones de dólares para la construcción de bases antinarcóticos en los departamentos del Valle del Cauca y Putumayo, y en 1997 se adicionaron 100 millones en

50 Alejandro Reyes Posada, "La lucha contra el narcotráfico: una política bajo presión". en *Síntesis '96. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Fundación Social, 1996, págs. 63-68; "Cronología", en *ibíd.*, págs. 235 y 264.

51 "El presidente descartó la propuesta del fiscal Alfonso Valdivieso de revivir la extradición", en *ibíd.*, pág. 177; "Archivado 'narcoproyecto'. Después de siete meses de debates, la Cámara de Representantes en pleno negó el proyecto de ley", en *Síntesis '95. Anuario social, ...*, pág. 251; *Síntesis '96. Anuario social, ...*, pág. 270. En julio de 1996, la Corte Constitucional falló que por sentencia se puede extinguir el dominio de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito. *Síntesis '97. Anuario social, ...*, pág. 229.

ayuda militar para esos menesteres⁵². Sin embargo, los cultivos ilícitos en Colombia pasaron de 40.100 hectáreas en 1990, a 50.900 en 1995, 79.500 en 1997 y cerca de 100.000 en 1998. En este último año, el país ocupaba ya el primer lugar como productor de coca a nivel mundial, con más del 40 por ciento del área cultivada total. Ni la fumigación ni los programas de desarrollo alternativo lograron frenar la expansión de los cultivos. Entre 1990 y 1998 se fumigaron más de 120.000 hectáreas, una superficie semejante a la cultivada en 1999⁵³. La fumigación, además de ser ineficiente, produjo daños ecológicos y problemas sociales difíciles de estimar⁵⁴. El Programa Nacional de Desarrollo Alternativo, Plante, no logró encontrar sustitutos para la coca y la amapola, aunque contó con aportes financieros, como los 29 millones de dólares donados por las Naciones Unidas entre 1986 y 1997. La rentabilidad de los cultivos alternativos está lejos de competir con la de los ilícitos, entre otras cosas debido a la ausencia de infraestructura física en las zonas de cultivos y a la falta de una organización adecuada para su comercialización⁵⁵.

Para varios sectores de la opinión pública el único campo en el que no hay discusión sobre los beneficios del narcotráfico para el país es el de la economía. Pero allí también ha sido negativo, a pesar de las enormes cifras que ingresaron por ese concepto. Los dineros del narcotráfico sirvieron para consolidar monumentales fortunas en pocas manos, dinamizar algunas economías regionales y aumentar ciertos flujos de consumo e inversión. Sin embargo, estos recursos se destinaron a actividades poco productivas, con escasas excepciones como la industria de la construcción. La disponibilidad de recursos ilícitos generó presión hacia la revaluación del peso, afectando las exportaciones legales, y también generó distorsiones en algunos mercados, disminuyendo la rentabilidad de varios sectores y estimulando niveles de consumo

- 52 Juan Gabriel Tokatlian, "Colombia-Estados Unidos: una relación hipernarcotizada", en *Síntesis*'97. *Anuario social...*, pág. 163; "Cronología", en *idem*, pág. 217; "EU financia dos bases antinarcóticos", en *El Tiempo*, 26 de julio de 1996, pág. 13A; "Clinton autorizó ayuda militar para Colombia", en *El Tiempo*, 19 de agosto de 1997, pág. 10A; "Cronología", en *Síntesis*'98. *Anuario social...*, pág. 265. Muchos recursos para la lucha antinarcóticos provinieron directamente del presupuesto nacional y no de la ayuda norteamericana, como los 42 millones de dólares que se destinaron para la compra de 10 helicópteros rusos MI-17 en 1997. *Ibid.*, pág. 234.
- 53 Según el Departamento de Estado de Estados Unidos, en 1997 la Policía obtuvo récords en la lucha contra los cultivos ilícitos, al fumigar más de 41.000 hectáreas de coca y cerca de 7.000 de amapola. Sin embargo, los cultivos aumentaron en 18 por ciento en las zonas no fumigadas, al pasar de 67.200 a 79.500 hectáreas. *El Espectador*, 30 de enero de 1998, pág. 8A.
- 54 Para un balance reciente sobre la fumigación, véanse "La fumigación en cuestión", "Legalización de la droga: *The Economist* insiste" y "Droga: debate en Washington: tampoco hay unanimidad", en *Lecturas Dominicales*, 19 de agosto de 2001.
- 55 Véanse Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, *Undcp Colombia. Apoyo y compromiso integrales*, Bogotá, Ediciones Anthropos, 1998, págs. 14-15; Juan Gabriel Tokatlian, "Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia", en *Análisis Político*, N° 35, Bogotá, septiembre a diciembre de 1998.

que no corresponden a la estructura productiva del país. La subfacturación de importaciones, el contrabando y el lavado de dinero han tenido un efecto negativo sobre el sector industrial⁵⁶. Pero la mayor consecuencia negativa del narcotráfico sobre la economía –y el resto de la estructura social– fue su contribución a la expansión y diversificación de la violencia, fenómeno que ayudó a la crisis económica que se desató. La influencia negativa del narcotráfico en la economía se juntó con otros factores al final del gobierno de Samper para generar una crisis económica sin precedentes. Después de que hubo un equilibrio fiscal sostenido durante la primera mitad de la década, en 1996 hubo déficit. Este alcanzó el tres por ciento del PIB en 1998. El déficit fue motivado por los gastos inducidos por la Constitución de 1991, la inadecuada estructura impositiva, el crecimiento de la deuda, el pasivo pensional⁵⁷ y los gastos excesivos en que incurrió el gobierno de Samper con el fin de mantener un apoyo político que le permitiera sostenerse hasta el final del período⁵⁸. El desempleo alcanzó el 18 por ciento en 1998 y se inició la desaceleración del crecimiento económico, que tuvo su mayor efecto en 1999, durante el siguiente gobierno.

Un factor interno que influyó en forma decisiva en la crisis económica fue el agravamiento de las violencias impulsado por el narcotráfico. Hasta la primera mitad de los años noventa la violencia había sido funcional para la forma como se desarrolló la economía. La persistente concentración del ingreso, resultado de antiguos privilegios en la organización de la sociedad, se mantuvo en buena medida gracias a los desbarajustes institucionales inducidos por la violencia. Pero el incremento de los sabotajes a la infraestructura nacional, la expansión de los secuestros y otras manifestaciones de la violencia ampliaron sus efectos directos a las áreas urbanas del país y a sectores sociales y económicos antes alejados de las vicisitudes derivadas de los conflictos armados. Además, la capacidad institucional del Estado se vio disminuida por el aumento de la dedicación a los asuntos de la guerra. Todo esto llevó a que se afectaran los patrones de acumulación y crecimiento, pese a que diversos sectores continuaron beneficiándose económicamente del conflicto armado.

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Durante el gobierno de Samper no se expidieron normas que implicaran cambios significativos con respecto a la seguridad, en contraste con las numerosas medidas ensayadas durante el gobierno de Barco y la formulación de otras importantes duran-

56 Acerca de la relación del narcotráfico con la economía, véase Mauricio Reina, “La mano invisible. Narcotráfico, economía y crisis”, en F. Leal B. (editor), *Tras las huellas de la crisis política ...*

57 Jorge Iván González. “Déficit fiscal, política monetaria y apertura”, en *Síntesis’99. Anuario social...*

58 Óscar Marulanda Gómez, *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia*, Bogotá, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 1999, págs. 212-231.

te el gobierno de Gaviria. La debilidad política del Presidente limitó su iniciativa en áreas que no le trajeran beneficios inmediatos en función de sostenerlo en el cargo. Además, la dirección castrense no estuvo a la altura de las circunstancias, lo que se reflejó en el realce de las guerrillas y los paramilitares, y en el deterioro de la capacidad política del país frente a las decisiones unilaterales de Estados Unidos con relación al cada vez más importante tema de las drogas. En el campo operativo, que es fundamental dentro del análisis de la seguridad y el orden público, las medidas que se adelantaron no implicaron transformaciones importantes dentro de la concepción tradicional de seguridad.

En la década de los años cincuenta la organización operativa del Ejército era sencilla. Había seis brigadas (unidades estratégicas) con comandos en Tunja, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga e Ibagué, con sus respectivos batallones (unidades tácticas mayores), más una brigada especial en Bogotá que agrupaba las escuelas de formación militar. En 1985 hubo una reorganización en la que se crearon unidades estratégicas más grandes, las divisiones, que subordinaron a las brigadas. En ese momento fueron cuatro las divisiones creadas, con comandos en Santa Marta, Bucaramanga, Cali y Villavicencio⁵⁹. Había cinco brigadas además de las siete mencionadas, con comandos en Villavicencio, Armenia, Neiva, Tolomaida (Melgar) y Montería. La adición posterior de nuevas divisiones y brigadas se hizo, como antes, al ritmo de la complicación del conflicto armado interno, manteniendo la base organizativa de las guerras regulares y sin que se completara el número de unidades subordinadas establecidas en los manuales de organización y equipo⁶⁰. Se trató más de un crecimiento vegetativo convencional, respuesta improvisada a la expansión guerrillera y a criterios de organización burocrática, y menos a consideraciones estratégicas y de planificación derivadas del carácter particular de la guerra irregular en expansión.

Casi una década después, al final del gobierno de Gaviria, había cuatro divisiones, 17 brigadas convencionales, dos brigadas especiales, dos brigadas móviles, además de seis comandos especiales de unidades mayores. Desde los años sesenta, a la organización tradicional se le habían agregado, a manera de ensayo, diversas unidades transitorias con diferente esquema operativo y administrativo, que permanecían

59 Ministerio de Defensa, *Compilación...*, 1985, volumen XXIII..., págs. 185 y 238.

60 Hasta los años setenta, en la Escuela Superior de Guerra se enseñaban solamente rudimentos de estrategia, con ejemplos basados en guerras clásicas, desconociendo la importancia de la estrategia para la guerra irregular. Las hipótesis de guerra operaban con respecto a los países vecinos, pero no se planteaban con relación al conflicto armado interno. La persistencia en una organización operativa apropiada más para la guerra regular, se volvió contradictoria a medida que adquirió importancia el estudio de estrategias para la guerra irregular a partir de los años ochenta.

activas según el éxito o fracaso que tuvieran en sus objetivos primarios de confrontar la subversión. Los destacamentos operacionales, los comandos operativos, las jefaturas militares regionales y los comandos especiales son ejemplos de este recurso complementario al dispositivo militar tradicional. Además hay unidades combinadas en las que participa el Ejército con otras fuerzas militares e incluso con instituciones de seguridad y control del Estado, como la Fiscalía, el DAS y la Procuraduría. Esta clase de unidades mixtas han tenido más estabilidad en las zonas aisladas del país. Tal es el caso del Comando Unificado del Sur, en el que participan las tres fuerzas militares, y la más reciente Fuerza de Tarea Conjunta del Sur de la que también hacen parte la Policía Nacional y el DAS.

A pesar de que algunos experimentos, como las brigadas móviles creadas al final del gobierno de Barco, tienen sentido para enfrentar a las guerrillas, el esquema operativo general no es adecuado⁶¹. La organización tradicional es convencional y rígida, y la creación de las divisiones la empeoró. Los requerimientos de la guerra irregular han generado una organización híbrida e inestable, cuyos cambios son en gran medida reacciones a las variaciones estratégicas y tácticas del “enemigo”. Esta situación ha limitado la eficacia militar y ha hecho costoso el enfrentamiento con la subversión. En aras de compensar la ineficacia se ha caído en tentaciones de transgredir la legalidad acudiendo a recursos poco éticos y hasta criminales. Así, la inadecuada organización del ejército ha contribuido a la violación de los derechos humanos, desde mucho antes que este concepto se ventilara en la política pública nacional e internacional. Pero el mayor efecto negativo de los problemas operativos del ejército ha sido su papel en la gestación y crecimiento del paramilitarismo. Este fenómeno tuvo sus raíces en la distorsión que sufrieron las autodefensas campesinas (legales desde 1965 hasta 1988, cuando el gobierno de Barco las acabó, lo que fue ratificado por la Constitución de 1991) y en el estímulo que le dieron los narcotraficantes y otros intereses creados importantes en los años noventa.

A diferencia de su antecesor, el gobierno de Samper varió poco la organización militar en términos cualitativos. Con Gaviria se institucionalizó el experimento de formar unidades con soldados profesionales, puesto que éstos aumentaron de cerca de 2.000 en 1990 a más de 23.000 en 1994. También se creó una nueva brigada móvil, se fortaleció la inteligencia, se intentó con poca suerte implementar una estrategia desde la órbita política civil y se restableció la cartera de Defensa para un civil⁶². En cambio, durante el cuatrienio de Samper no aumentó el número de soldados profesionales, ni se intentó ninguna variación significativa en la función operativa para enfrentar a la subversión y los paramilitares. Los cambios que hubo se orienta-

61 Los batallones contraguerrilla fueron otras unidades especiales que se crearon, equivalentes en sus funciones a las compañías antiguerrilleras Arpón y Flecha en los años sesenta.

62 Pardo Rueda, *De primera mano. Colombia 1986-1994...*, pág. 503.

ron a multiplicar las unidades, dentro del antiguo esquema de crecimiento vegetativo, sin expandir el número de efectivos. Tampoco varió la proporción de efectivos disponibles para fines operativos, que se mantuvo en cerca de la tercera parte del total⁶³.

En febrero de 1995 se inauguró la Segunda Brigada de Infantería de Marina, con comando en Buenaventura, creada mediante Resolución Ministerial 12671 del 24 de noviembre de 1994. Fue una medida destinada a aumentar la responsabilidad de la Armada en el manejo del orden público. En abril de 1995 fueron creados 11 batallones contraguerrillas. En octubre del mismo año fue creada la Quinta División del Ejército, con comando en Bogotá y jurisdicción en Cundinamarca y Tolima, que implicó en la práctica sólo un cambio burocrático de mando y jurisdicciones. En noviembre fue creada la XV Brigada con jurisdicción en el centro del país. En 1996 se activaron 11 unidades tácticas mayores en diferentes lugares del país. En ese mismo año se creó la Brigada de Fuerzas Especiales Rurales, con comando en Tolemaida, Tolima, y tres batallones a su disposición. Así mismo, en agosto de 1996 se organizó la Brigada de Aviación del Ejército, que había sido creada mediante el Decreto Presidencial 1422 de agosto de 1995⁶⁴. En noviembre de 1996 fue creada la XVIII Brigada, con comando en Arauca, que implicó también sólo cambios burocráticos de mando y jurisdicciones⁶⁵. En ese mismo mes fue establecida la Vigésimocuarta Brigada, de Fuerzas Especiales, que se adscribió a la III División. En agosto de 1997, la Ley 402 creó el arma de comunicaciones, que significó la formalización de una especialización existente de mucho tiempo atrás. Finalmente, en 1998 fueron creadas diversas unidades, entre las que sobresale la Brigada Móvil No. 3, además de un

63 En septiembre de 1994, el Ejército tenía 125.454 efectivos, de los cuales 20.898 eran soldados profesionales. La Armada contaba con 17.681 efectivos y la Fuerza Aérea con 8.921, lo que indica la preponderancia del Ejército sobre las otras dos fuerzas; Ministerio de Defensa, *Memoria al Congreso Nacional 1993-1994*, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1995, pág. 171. En marzo de 1997, las cifras del Ejército eran incluso un poco menores que en 1994: 122.659 efectivos en total y de éstos 18.529 soldados profesionales; Ministerio de Defensa, *Memoria... 1996-1997*, págs. 186 y 187.

64 “Nueva brigada del Ejército en Bogotá, en *El Tiempo*, 15 de noviembre de 1995, pág. 8A; “El Ejército tendrá su fuerza aérea”, en *El País*, 26 de agosto de 1995, pág. 1A. La creación de la aviación del Ejército implicó más independencia de esta fuerza con respecto a los servicios de apoyo de la Fuerza Aérea, pero no necesariamente mayor capacidad operativa; lo que sí implicó fue un significativo aumento presupuestal. La descentralización operativa de la Fuerza Aérea, establecida en 1995 con el fin de agilizar las acciones requeridas para mantener el orden público, mostró buenos resultados sólo hasta el gobierno siguiente, el del presidente Andrés Pastrana, gracias a una mejor coordinación entre las dos fuerzas, cuestión más significativa que la creación de la aviación para el Ejército.

65 Mediante el Decreto 2233 de diciembre de 1995 fueron creados el Sistema Nacional de Inteligencia, Sinai, y el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia (*Diario Oficial* N° 42161, 22 de diciembre de 1965). Esta importante medida, que unifica las políticas de inteligencia, no se implementó, en buena medida por el retiro del ministro Botero, ya que este hecho paralizó varios de los cambios institucionales que tenía previsto el Ministro.

batallón aerotáctico, que supuestamente le daba mayor importancia a la aviación del Ejército, y cinco batallones contraguerrillas divisionarios, que justificaban en alguna forma la existencia de las divisiones⁶⁶.

Otro campo importante relacionado con las políticas de seguridad son los derechos humanos. Hubo algunas modificaciones normativas al respecto durante el gobierno de Samper, pero prevaleció la tendencia hacia la evasión de las responsabilidades castrenses por sus violaciones. Pese a que el tema de los derechos humanos surgió en la agenda de las relaciones internacionales desde antes de la finalización de la Guerra Fría, el lastre dejado por esa época ha sido muy grande. Frente al fantasma del comunismo cualquier medio había sido justificado. Los sectores oficiales de Estados Unidos no solamente permitieron prácticas aberrantes, sino que las estimularon⁶⁷. Estas tendencias, agravadas por el escalamiento del conflicto armado del país, crearon notorias resistencias para el control de los derechos humanos no solamente en los sectores militares sino también en los sectores civiles oficiales.

Durante el gobierno Samper se aprobó el Protocolo II de junio de 1977 adicional a los acuerdos de Ginebra de agosto de 1949 sobre humanización del conflicto armado. La solicitud había sido hecha por el Ministro de Defensa y el Comandante de las Fuerzas Militares al Congreso en los últimos meses del gobierno de Gaviria. Como no hubo objeciones del sector militar, el proyecto recibió una pronta aprobación con la Ley 171 del 16 de diciembre de 1994⁶⁸. En cambio, las reiteradas objeciones cas-

66 Acerca de la creación de las unidades mencionadas, véanse Ministerio de Defensa, *Memoria... 1994-1995*, pág. 95; Ministerio de Defensa, *Memoria... 1995-1996*, págs. 57 y 58; Ministerio de Defensa, *Memoria... 1996-1997*, págs. 166-168 y 192; Ministerio de Defensa, *Memoria... 1997-1998*, págs. 141 y 142; Ministerio de Defensa, *Compilación... 1997*, volumen XXXV, ..., pág. 65.

67 Al respecto, uno de los episodios de doble moral más conocidos en Latinoamérica al final de la Guerra Fría fue la compra de armas para los grupos paramilitares nicaragüenses —conocidos como la Contra— con dineros provenientes del narcotráfico. Quien dirigió esa operación fue el teniente coronel Oliver North, oficial de seguridad de Estados Unidos, posteriormente elegido para el Congreso de ese país pese a la publicidad de su actuación.

68 *Gaceta del Congreso*, N° 272, Bogotá, Imprenta Nacional, 24 de diciembre de 1994. En julio de 1995, el Congreso aprobó, también con muchos años de retardo, el Convenio para prevenir y sancionar los actos de terrorismo y extorsión conexas con trascendencia internacional, suscrito en el marco de la OEA en febrero de 1971. Por su parte, la aprobación del Protocolo II fue producto de "...una larga batalla política interna y arduas discusiones con el sector militar respecto a la figura del estado de beligerancia. Las Fuerzas Armadas han adoptado la modalidad de denunciar penalmente ante los organismos de justicia del país e internacionalmente a las guerrillas por la violación del DIH. De tal modo, se ha optado por usar el derecho humanitario como una herramienta más en el repertorio de combate contra la insurgencia armada (guerra política), sin reparar en que éste no hace parte de la guerra total. En nada ha contribuido la aplicación mecánica del DIH a la protección de la ciudadanía". Javier Torres Velasco, "Venezuela y Colombia: seguridad nacional ¿y ciudadana?", en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coordinadores académicos y editoriales), Grupo Académico Binacional, *Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Universidad Central de Venezuela-Corporación Andina de Fomento, 1999.

trenses a que se considerara en el Código Penal el delito de desaparición forzada, determinaron que en octubre del mismo año el Senado apoyara el fuero militar aun en el caso de desaparición forzada, o sea que quedaba excluido de la jurisdicción civil. Pero, en marzo de 1995, la Corte Constitucional limitó el fuero militar, al señalar que sólo los militares retirados podían juzgar a los miembros de las fuerzas armadas en las cortes marciales. El ministro Botero y los militares protestaron. Finalmente, como se mencionó, las diferencias se zanjaron a favor del sector castrense con la aprobación por parte del Congreso, en diciembre del mismo año, del Acto Legislativo 02, que permite a los militares en servicio activo juzgar a los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con lo que se produjo un retroceso en materia de derechos humanos⁶⁹.

Pero hubo otros aspectos en el tema de los derechos humanos que guardan relación con el problema de la seguridad. Así, por ejemplo, en julio de 1995 la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo señalaron que la obediencia debida tenía como límite la legalidad de los hechos ordenados. La Procuraduría añadió que el 52 por ciento de los casos de desaparición forzada quedaba impune y que en el solo departamento del Valle en los primeros seis meses del año se habían presentado un promedio de 45 casos mensuales. Así mismo, en septiembre de ese año dimitió y salió del país el Procurador Delegado para los Derechos Humanos, debido a la controversia y las amenazas causadas por la destitución de un general por cargos de desaparición forzada investigados por la Procuraduría⁷⁰. Al finalizar el año, la Corte Constitucional declaró exequible el Artículo 15 del Decreto 0085 de 1989, que señala que los subalternos de las fuerzas armadas no están obligados a cumplir las órdenes de sus superiores que violen los derechos humanos⁷¹.

En el mes de febrero de 1996, la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz denunció que en 1995 había habido 4.116 casos de violación de derechos humanos, de los cuales los militares eran responsables del 28,4 por ciento, los policías del 10,9

69 Ministerio de Defensa, *Compilación...*, 1994, volumen XXXII..., págs. 127 y sigs.; "Cronología", en *Síntesis '95. Anuario social...*, págs. 228, 238 y 246; "Pleno apoyo político al fuero militar", en *El Tiempo*, 5 de octubre de 1994, págs. 1A-11A; "Restablecido el pleno fuero militar", en *El Tiempo*, 30 de noviembre de 1995, pág. 7A; "Cronología", en *Síntesis '96. Anuario social...*, págs. 191, 247 y 270; *Gaceta del Congreso*, N° 40, 19 de febrero de 1996.

70 "Aumentan las desapariciones", en *El País*, 17 de julio de 1995, pág. 1; "Procuraduría pidió destitución de un general del Ejército...", en *El Nuevo Siglo*, 7 de julio de 1995, pág. 7A. Como consecuencia de la salida del país del Procurador Delegado, el general Harold Bedoya, comandante del Ejército, afirmó públicamente que el ex procurador Hernando Valencia Villa era un prófugo de la justicia y de la Procuraduría. "Ex Procurador Valencia es un fugitivo: Bedoya", en *El Tiempo*, 3 de octubre de 1995, pág. 1A.

71 "Las FM acatarán el fallo de la Corte Constitucional sobre obediencia debida...", en *El Nuevo Siglo*, 5 de diciembre de 1995, pág. 11; "En las FF.AA. responden los superiores", en *El Tiempo*, 5 de diciembre de 1995, pág. 1A.

y los guerrilleros del 10,7 por ciento. El resto era causado por los paramilitares y otros agentes de violencia. Esta situación influyó en que el Comando de las Fuerzas Militares promulgara la Directiva 0009 de 1996 sobre políticas de derechos humanos. Así mismo, el Ejército creó el Departamento de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, como organismo asesor del Comando de la fuerza. A principio del mismo año entró en vigencia plena el Protocolo II adicional a los acuerdos de Ginebra, sobre derecho internacional humanitario, aprobado un año antes. A pesar de estos hechos, las denuncias sobre violación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública continuaron, incluso a nivel internacional. Por ejemplo, en octubre Amnistía Internacional acusó a Colombia de violar estos derechos y pidió al gobierno de Estados Unidos suspender la ayuda militar. En vísperas de terminar el gobierno de Samper, un grupo de congresistas de ese país pidió cerrar la Escuela de las Américas de la Zona del Canal de Panamá, entre otras razones porque, según ellos, más de 100 militares colombianos egresados de esa escuela han estado involucrados con violaciones a los derechos humanos⁷².

A medida que el conflicto armado del país se complicó, el problema de la seguridad ciudadana se confundió con el de seguridad nacional, afectando la ejecución de las políticas que se formularon sobre el orden ciudadano. En agosto de 1995, el gobierno de Samper lanzó, mediante el Decreto 1410, el Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. De este programa hacían parte el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y la Comisión Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, cuya participación era fundamental para continuar con el proceso de desmilitarización de la Policía, iniciado de manera efectiva con el nombramiento de Ministro de Defensa civil en 1991 y con la Ley 62 de 1993, que reorganizó la Policía Nacional⁷³. Pero estos organismos demoraron en ser instalados y su efectividad fue precaria. Una medida que sí fue eficaz fue el decreto anticorrupción de la Policía Nacional, expedido en abril de 1995, en el que se autorizaba al director de la institución para retirar a los miembros de la Policía sin necesidad de que hubieran

72 Esta situación contrastaba –por los riesgos de violaciones a los derechos humanos que ello implica– con el reclamo que en noviembre hizo el general Bedoya al gobierno por el supuesto incumplimiento de su compromiso de apoyar el proyecto de ley para otorgar funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares. Igualmente contrastó, por la misma razón, el pedido que hizo en abril de 1997 el mismo general al Congreso –aprovechando su función de ministro de Defensa encargado–, de revivir milicias nacionales. “Congreso busca fortalecer FF.AA.”, en *El Tiempo*, 5 de septiembre de 1996, pág. 9A; “Militares insisten en facultades”, en *El Tiempo*, 26 de noviembre de 1996, pág. 1A; “Bedoya pide revivir Milicias Nacionales”, en *El Tiempo*, 2 de abril de 1997, pág. 1A. Acerca de los derechos humanos, véase “AI pide a E.U. no apoyar militarmente a Colombia”, en *El Tiempo*, 30 de octubre de 1996, pág. 12A; “Cronología”, en *Síntesis'99. Anuario social...*, pág. 207; Ministerio de Defensa, *Memoria... 1995-1996*, pág. 26.

73 Véase “La Policía Nacional”, en mi libro *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994, Capítulo 4.

cumplido los 15 años reglamentarios. A fines del año, la Corte Constitucional lo declaró exequible. En 1995 fueron retirados 8.992 agentes y en los primeros 50 días de 1996, 507. Otra medida importante para la seguridad ciudadana fue la creación, también en 1995, de la figura del Zar Antisecuestros. La Ley 282 de junio de 1996 creó el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro, Conase, y los Grupos de Acción Unificada, Gaula, que remplazaron a las Unidades Antisecuestro, Únase⁷⁴.

La Ley 270 de marzo de 1996, estatutaria de la administración de justicia⁷⁵, la Ley 418 de diciembre de 1997, llamada ley de orden público, y la Ley 365 del mismo año (sobre aumento de penas a los narcotraficantes, ya mencionada) fueron las únicas medidas importantes tomadas en los últimos años del período de Samper⁷⁶. Dentro de la ley de orden público se destacan las disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley, a las cuales el gobierno nacional les reconozca carácter político; la prohibición de reclutar menores de edad para el servicio militar; la atención a las víctimas de la violencia causada por el conflicto armado; las causales de extinción de la acción penal en caso de delitos políticos; el programa de protección a testigos, víctimas intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía; los controles sobre el financiamiento de las actividades de las organizaciones armadas al margen de la ley, y las sanciones por incumplimiento de las órdenes del presidente de la República en materia de orden público⁷⁷. Esta norma no tuvo aplicación importante en el gobierno de Samper, pero sí en el gobierno de Pastrana para efectos de su política de paz.

Al igual que durante el gobierno anterior, la tentación de decretar la conmoción interior fue grande. Esta medida fue promulgada por primera vez en el gobierno de Samper, mediante Decreto 1370 de agosto de 1995. La Corte Constitucional la declaró inexecutable, siguiendo con la línea de freno al abuso de la medida, trazada al

74 Acerca de las medidas mencionadas, véase Álvaro Camacho Guizado, “La seguridad ciudadana: entre la prevención y el castigo”, en *Síntesis '96. Anuario social...*; “Cronología”, en *Ibid*, págs. 191 y 198; “Cronología”, en *Síntesis '97. Anuario social...*, pág. 194; Ministerio de Defensa, *Compilación...*, 1995, volumen XXXIII, págs. 732-742; *Gaceta del Congreso*, año V, N° 231, Imprenta Nacional, 14 de junio de 1996.

75 *Gaceta del Congreso*, año V, N° 111, Imprenta Nacional, 11 de abril de 1996.

76 Cabe mencionar el “Proyecto de ley de seguridad y defensa nacionales”, presentado al Congreso por el ministro Echeverry Mejía, ya que fue otro intento frustrado de buscar la aprobación de una norma que remplazara la Ley 48 de 1968. Pero, si se hubiera aprobado, las deficiencias de este proyecto –en el que participaron figuras civiles y militares– no hubieran permitido mayores correctivos con respecto a la norma vigente. En la misma dirección de buena voluntad del Ministerio se menciona el folleto Ministerio de Defensa, *Guía de planeamiento estratégico*, Bogotá, octubre de 1997, que es un buen esquema pero le falta desarrollo.

77 *Gaceta del Congreso*, año VII, N° 3, Imprenta Nacional, 6 de febrero de 1998. La Ley 418 de 1997 fue una actualización de la Ley 104 de 1993, que a su vez había sido prorrogada, modificada y adicionada mediante la Ley 241 de 1995. Fue la continuación de la tradición de afrontar de manera normativa y encadenada el agravamiento del orden público.

final del gobierno de Gaviria. Sin embargo, tras el asesinato del dirigente conservador Álvaro Gómez, por medio del Decreto 1900 de noviembre de ese mismo año, el gobierno volvió a decretar la conmoción interior, y aprovechó para expedir de nuevo los decretos de orden público que habían sido promulgados bajo el amparo de la medida en la ocasión anterior. Acorde con la Constitución, el gobierno decretó la prórroga de la medida por tres meses en enero de 1996 y nuevamente en abril⁷⁸.

Como se vio, 1996 marcó el inicio de significativas derrotas militares a manos de las guerrillas. De allí que el gobierno estableciera, a instancias de los altos mandos, las impopulares “zonas especiales de orden público”. Esta medida se aplicó por primera vez en mayo en los departamentos de Vaupés, Guaviare, Meta, Vichada y Caquetá, es decir, en la extensa área de control e influencia de las Farc. En estas zonas especiales se coordinaban tareas militares y de policía, pero sobre todo se limitaban los derechos fundamentales, principalmente los de circulación, residencia y permanencia, y se daban facultades militares para suspender salvoconductos de armas y comercio de productos de primera necesidad. A mediados del año, los alcaldes de 200 municipios amenazaron con renunciar, si sus jurisdicciones eran afectadas por las medidas de orden público establecidas en las zonas especiales. Esta medida, al igual que la mayoría de las que se decretaron anteriormente mediante los estados de excepción, no produjo resultados positivos apreciables. Al contrario, el escalamiento del conflicto continuó y tras él la declinación de la eficacia militar⁷⁹.

Ante el escalamiento del conflicto armado, el gobierno levantó, en junio de 1996, la reserva ante las Naciones Unidas que prohíbe a las fuerzas armadas reclutar menores de edad. A pesar de la mala imagen internacional que causó esta medida y de la protesta de las ONG y la Defensoría del Pueblo, pasaron dos años antes de que la Fuerza Pública se viera obligada a dejar de reclutar menores, gracias al Decreto 2541 de 1998, reglamentario del artículo 13 de la Ley 418 de 1997. Ello le dio autoridad a los mandos militares para acusar a las guerrillas de violar derechos humanos en ese sentido⁸⁰.

78 Camacho Guizado, “La seguridad ciudadana...”; Ministerio de Defensa, *Compilación... 1995*, págs. 721-723 y 771; Ministerio de Defensa, *Compilación... 1996*, volumen XXXIV..., págs. 316-327 y 435-437.

79 “Declaran a 5 departamentos como zonas de orden público; territorios nacionales a orden del ejército”, en *El Nuevo Siglo*, 14 de mayo de 1996, pág. 10; “Hay 200 alcaldes dispuestos a renunciar”, en *El Tiempo*, 6 de junio de 1996, pág. 7A. Fuentes militares señalaban que a las zonas de orden público les recortaron sus posibilidades cuando la Corte Constitucional decretó la inexecutable de algunas de sus normas. “Zonas especiales de orden público pasan por la ‘lupa’ de la corte”, en *El Nuevo Siglo*, 3 de julio de 1996, pág.10.

80 “Cronología”, en *Síntesis’97...*, pág. 220; Ministerio de Defensa, *Compilación... 1998*, volumen XXXVI..., págs. 608-610.

EL DETERIORO DEL ORDEN PÚBLICO

En abril de 1997 hubo un cambio significativo en la organización y proyección de los grupos paramilitares con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia, Auc, resultado de la fusión operativa de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, Accu, las del Magdalena Medio y las de los Llanos Orientales. El alcance de la nueva organización comenzó a sentirse en julio, con el asesinato de al menos 30 campesinos y el desplazamiento de gran número de pobladores de Mapiripán, Meta. Esta publicitada masacre implicó el traslado de fuerzas paramilitares lejos de sus territorios habituales, y fue realizada bajo la mirada permisiva de la Fuerza Pública, anticipando la perpetración de atrocidades similares en diferentes partes del país⁸¹.

La antigua actividad de las autodefensas, permitida por el Estatuto Orgánico para la Defensa Nacional expedido en 1965, se transformó y creció alentada por los narcotraficantes, que conformaron grupos de defensa privada en las regiones en las que compraron tierras para legitimar sus fortunas adquiridas ilegalmente. El primer grupo de este tipo fue el Mas (Muerte a Secuestradores), creado en 1981 como respuesta al secuestro de un familiar de narcotraficantes por parte del M-19. El Mas pronto pasó a controlar parte del Magdalena Medio, área donde confluían los intereses de los terratenientes, los inmensos recursos del narcotráfico, la presencia de la guerrilla y el apoyo técnico e ideológico del Ejército para erradicarla. Además, desde allí se inició el exterminio de la Unión Patriótica, UP, partido político nacido de la fusión del Partido Comunista y miembros desmovilizados de las Farc, producto del proceso de paz del gobierno de Betancur. Desde ese entonces el caso del Magdalena Medio ha servido de modelo para el paramilitarismo. Este movimiento decidió proyectarlo a nivel nacional tras el fracaso de la ofensiva militar desatada contra narcotráfico y guerrillas en los años finales del gobierno de Gaviria. Las cumbres nacionales llevadas a cabo desde diciembre de 1994 y la conformación de las Auc fueron el eje inicial de una estrategia que busca erradicar las guerrillas del país, sobre la base de un modelo de control político territorial y de la población similar al que ellas han utilizado desde los años noventa⁸².

81 Zuluaga Nieto, "Entre la guerra y la paz",..., págs. 41-42. La importancia de la matanza de Mapiripán radica en que el gobierno de Estados Unidos la tomó como base para exigir de la Fuerza Pública la no violación de los derechos humanos so pena de suspender la ayuda militar, al punto que la justicia castrense tuvo que emprender un largo proceso, que culminó en febrero de 2001 con la condena del General comandante en ese entonces de la VII Brigada, en cuya jurisdicción quedaba ese poblado. Véase "Los peligros de la ayuda militar", en *El Espectador*, 27 de febrero de 2000, págs. 4-A a 7-A. Así mismo, la presión oficial norteamericana llevó, en mayo de 1998, a retirarle la visa de entrada a Estados Unidos a un general del Ejército acusado de violación de derechos humanos. "Se vinieron con todo", en *Cambio16*, N° 257, mayo 18-25 de 1998.

82 En marzo de 1996, el presidente Samper había anunciado la posibilidad de establecer diálogos con los paramilitares, mediante políticas de sometimiento a la justicia. "Diálogo con *paras* anuncia

En medio de las discusiones sobre el fenómeno paramilitar desatadas por el escalamiento de sus actividades, en noviembre de 1997 la Corte Constitucional declaró exequibles las Convivir, creadas por el ministro Botero, pero determinó que debían entregar las armas de uso privativo de la Fuerza Pública y tramitar salvoconductos para conseguir armas avaladas por el Ministerio de Defensa. En febrero del año siguiente fueron canceladas 15 Empresas de Servicios Especializados y Comunitarios (antes llamadas Convivir) por no entregar las armas de uso privativo. Por motivo del recrudecimiento de la guerra sucia, mediante el Decreto 2895 de diciembre de 1997, el gobierno creó el bloque de búsqueda de grupos de justicia privada, conformado por miembros de la Fiscalía, la Procuraduría, el Ejército, la Policía y el DAS, con la vigilancia del Consejo Superior de Defensa y Seguridad. Pero esta nueva unidad híbrida, copia de las que se crearon antes para combatir a los narcotraficantes, no dio ningún resultado significativo. Sin embargo, los esfuerzos de la Fiscalía por procesar a los paramilitares fueron importantes. Entre éstos sobresale la captura, en febrero de 1998, de Víctor Carranza, conocido como el zar de las esmeraldas, acusado de organizar grupos de justicia privada en los Llanos Orientales⁸³.

El auge paramilitar en 1998 llevó a que personalidades de los sectores público y privado discutieran la conveniencia de concederles estatus político a estos grupos. Ello condujo a que en las postrimerías del gobierno se llevara a cabo una reunión entre Carlos Castaño, jefe de las Auc, y representantes de varios sectores de la sociedad, en el área de mando de las Auc ubicada en límites de los departamentos de Antioquia y Córdoba, que se hizo pública mediante el “Acuerdo del nudo de Paramillo”. Este hecho político inusitado, producido a la sombra de la debilidad gubernamental, tuvo el aval de voceros de los gremios económicos y de ciertos funcionarios públicos. Entre otros, del Defensor del Pueblo y del Procurador General de la Nación, que estaba dedicado al protagonismo personal aprovechando las necesi-

(Continuación Nota 82)

presidente”, en *El Tiempo*, 21 de marzo de 1996, pág. 9B. Sobre la evolución de los paramilitares, véase Jorge Orlando Melo, “Los paramilitares y su impacto sobre la política”, en F. Leal Buitrago y L. Zamosc (editores), *Al filo del caos*, Bogotá. Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1990; Carlos Medina Gallego, *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia: origen, desarrollo y consolidación. El caso “Puerto Boyacá”*, Bogotá, Editorial Documentos Periódicos, 1990; Fernando Cubides Cipagauta, “Los paramilitares y su estrategia”, en Malcolm Deas y María Victoria Llorente (compiladores), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Cerec-Grupo Editorial Norma, 1999.

83 “Corte ‘desarma a las Convivir’”, en *El Espectador*, 8 de noviembre de 1997, págs. 4A-5A; “Se salvaron las convivir”, en *El Tiempo*, 8 de noviembre de 1997, pág. 1A; “Cronología”, en *Síntesis '99...*, págs. 188 y 189; Libardo Ariza H. y otros, “La justicia en 1998”, en *ibid.*; Jaime Zuluaga N., “Sueños de paz. realidades de la guerra”. en *ibid.*; Ministerio de Defensa, *Memoria... 1997-1998*, pág. 144.

dades de paz del país, en detrimento de sus funciones de control a la desbordada corrupción oficial⁸⁴.

La subversión guerrillera también experimentó notorios cambios durante el cuatrienio de Samper: consolidó su autonomía financiera y expandió su control territorial y de población. La succión de recursos del narcotráfico, especialmente por parte de las Farc, y las actividades bandoleriles como el secuestro y la extorsión, fortalecieron a las guerrillas. Entre 1991 y 1995, el 42 por ciento de los ingresos de la guerrilla provino de los cultivos ilícitos (producción, seguridad y gramaje), el 22 por ciento del secuestro, el 17 por ciento de la extorsión al sector minero (petróleo, oro y carbón), el 15 por ciento de la extorsión a ganaderos, agricultores, comerciantes y otros, y el resto del desvío de dineros oficiales y regalías⁸⁵. El aumento de sus ingresos les permitió desplazar a un segundo plano la búsqueda de respaldo político de sectores de opinión e implicó el triunfo definitivo de la tendencia de militarización de la política que las venía caracterizando de tiempo atrás. Las guerrillas disputaron el control político regional mediante el denominado clientelismo armado, que en ciertas zonas logró desplazar al tradicional clientelismo político. Se extendieron a regiones con actividades económicas dinámicas y con notorios desequilibrios sociales, como los lugares de explotación de recursos naturales. Las acciones de fuerza, no necesariamente militares, se convirtieron en el medio fundamental para ganar nuevos espacios políticos alimentados por el temor de la población civil⁸⁶.

Los datos que muestran el crecimiento de las guerrillas son contundentes. En 1978 las Farc tenían 8 frentes, en 1986 ya contaban con 32 y en 1995 el número había

- 84 Véase “Los pies en la tierra. El acuerdo con los paramilitares se convierte en la primera gran piedra en el camino hacia un proceso de paz”, en *Semana*, N° 848, agosto 3-10 de 1998. Al finalizar el gobierno se calculaban en más de 720.000 los nuevos casos de desplazamiento forzado durante ese mandato, de los cuales desde 1997 más de 60% eran causados por los paramilitares. Colombia se convirtió entonces en el tercer país del mundo, luego de Sudán y Angola, con población desplazada. “Desplazados, una herramienta de guerra”, en *El Tiempo*, 16 de agosto de 1998, pág. 8A; “Un país acosado por la barbarie”, en *El Tiempo*, 17 de diciembre de 1999, pág. 6A.
- 85 Camilo Echandía, “Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia”, en Deas y Llorente (compiladores), *Reconocer la guerra para construir...*, págs. 102-103, 122, 135 y 138; Alfredo Rangel Suárez, *Colombia: Guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad de los Andes, 1998, págs. 11-12 y 29. La Consejería para la Paz de la Presidencia de la República estima que en 1994 las Farc tenían 58 frentes y 6.200 guerrilleros, y el Eln 30 frentes y 2.700 guerrilleros; y en 1998 las Farc llegaron a 63 frentes y 6.700 efectivos, y el Eln a 33 frentes y 4.500 efectivos. María Alejandra Vélez, “Farc-Eln. Evolución y expansión territorial”, Bogotá, Documento CEDE 2000-08, Universidad de los Andes, junio, 2000.
- 86 Acerca de las transformaciones de las guerrillas, véase Rangel Suárez, *Colombia: guerra en el fin de siglo...*; Alfredo Rangel, “Las Farc-Ep: Una mirada actual”, en Deas y Llorente (compiladores), *Reconocer la guerra para construir...*; Andrés Peñate, “El sendero estratégico del Eln: del idealismo guevarista al clientelismo armado”, en *ibíd*; Camilo Echandía, “Expansión territorial de las guerrillas colombianas...”.

aumentado a 65. Por su parte, el Eln tenía tres frentes en 1978, 11 en 1986 y 32 en 1995. El caso del Epl era distinto. La disidencia tenía sólo 4 frentes activos en 1995, cinco años después de la desmovilización de la mayoría del grupo. El aumento en el número de frentes se vio reflejado en un aumento similar en el número de combatientes. En 1986 las Farc tenían cerca de 3.600 efectivos y en 1995 contaban con alrededor de 7.000. A su vez, el Eln tenía 800 efectivos en 1986 y en 1995 alcanzó los 3.000. Los nuevos guerrilleros, organizados en nuevos frentes, ocuparon áreas que antes no contaban con la presencia de estos grupos. En 1985 las guerrillas tenían presencia en más o menos 170 municipios y en 1988 se habían establecido en cerca de 600. De los 342 municipios que entre 1993 y 1995 tuvieron las mayores tasas de asesinatos, secuestros y encuentros armados, 284 contaban con presencia guerrillera⁸⁷.

Apoyados en su creciente fuerza, las Farc solicitaron al gobierno desde el inicio de 1998 la desmilitarización de cinco municipios (San Vicente del Caguán, en Caquetá, La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa, en Meta) para iniciar conversaciones tendientes a un proceso de paz. Ante la reiterada negativa presidencial, el Consejo de Paz, creado por el gobierno, hizo eco del pedido de las Farc, sugiriéndole al Presidente que despejara uno de los cinco municipios. La entrevista de Pastrana como presidente electo con “Tirofijo”, en el mes de julio, abrió la posibilidad de que este despeje se produjera en el siguiente gobierno. Mientras tanto los dirigentes del Eln utilizaron otra estrategia: firmaron, en Maguncia, Alemania, con miembros del Comité Nacional de Paz, un acuerdo para iniciar conversaciones con distintos sectores de la sociedad⁸⁸.

En los últimos días del mandato de Samper las guerrillas hicieron ostentación de su capacidad militar, desatando una ofensiva de 67 atentados en diferentes zonas del país. En la escalada subversiva, las Farc destruyeron la principal base antinarcóticos de la Policía Nacional, situada en Miraflores, departamento de Guaviare⁸⁹. Esta base era el símbolo de la lucha contra el narcotráfico, principal preocupación del gobierno en asuntos de seguridad. El ataque mostró la vinculación de esta guerrilla con la cadena del narcotráfico y auguró que éste sería el tema preponderante alrededor de la paz en el siguiente cuatrienio.

87 Rangel, “Las Farc-Ep: una mirada actual...”; Echandía, “Expansión territorial de las guerrillas colombianas...”.

88 “Despeje sí, pero no en zonas rojas”, en *El Tiempo*, 4 de febrero de 1998, pág. 9A; “Descartan despeje”, en *El Tiempo*, 18 de febrero de 1998, pág. 7A; “Se abrió diálogo con las Farc”, en *El Tiempo*, 10 de julio de 1998, págs. 1A, 2A, 6A; “El acuerdo de Puerta del Cielo”, en *El Tiempo*, 16 de julio, pág. 2A; “Contacto en Mainz”, en *Semana*, N° 844, julio 6-13 de 1998; “A dulcificar la guerra”, en *Cambio16*, N° 266, julio 20-27 de 1998.

89 Véase “Destruída base de la Policía Antinarcóticos que llevaba 12 años en la zona”, en *El Tiempo*, 7 de agosto de 1998, pág. 12A; “Ejército evitó parálisis nacional”, en *El Tiempo*, 10 de agosto de 1998, pág. 1F.

UN BALANCE DESALENTADOR

El balance del gobierno de Samper en materia de seguridad difícilmente pudo ser más desalentador. Sin duda, la crisis política fue el principal condicionante de esta situación. También influyó la presión de Estados Unidos para que se ejecutara la política trazada por ellos sobre el tema de las drogas, tendencia que venía desde los últimos años del mandato de Gaviria. Pero también es cierto que el presidente Samper le prestó poca atención al problema de la seguridad desde el comienzo de su gobierno. El proyecto del ministro Botero, que quedó a la deriva luego de su renuncia, tuvo algunos aspectos importantes. El nombramiento de tres ministros durante el resto del período produjo gran inestabilidad. Además, las personas escogidas no tenían la preparación para manejar un tema y unas instituciones que tradicionalmente han sido ajenos a la preocupación política de la clase dirigente. De esta manera, los militares anduvieron a la deriva, guiados principalmente por una confusa ideología rezago de la Guerra Fría, su prevención frente a la clase política, la subvaloración militar y política de la subversión, y la desatención al paramilitarismo. Pese a la gravedad de la crisis, las Fuerzas Militares continuaron a regañadientes con su tradicional subordinación al poder civil, premiada con contraprestaciones diversas por parte del Ejecutivo. El manejo del orden público y las intenciones de paz del gobierno no tuvieron consistencia ni efectividad alguna, todo lo cual se agravó por la preocupación del Presidente por sostenerse en el poder a como diera lugar.

A pesar de las directrices de la nueva Constitución y los cambios que se derivaron de ella, en 1994 la justicia no había logrado recuperarse de su tradicional crisis. Las medidas que se tomaron durante el gobierno de Samper continuaron con la tendencia de improvisación, en respuesta a situaciones coyunturales y a los intereses de quienes tuvieron que ver con estas materias. El proceso 8.000, en el que estaban implicados los intereses de la clase política, permeó todas las decisiones importantes que hubo sobre este tema. La Fiscalía operó como un superpoder con pies de barro, en la medida en que fue el eje alrededor del cual giró la crisis. El gran aparato burocrático piramidal no tuvo la capacidad suficiente para manejar las fortalezas y debilidades de la administración de justicia. En solitario, la Corte Constitucional, apoyada de manera circunstancial por algunas fuerzas estatales y la opinión pública, jugó un papel decoroso en defensa de los principios democráticos de la Carta.

El desprestigio internacional del gobierno y sobre todo la presión oficial de Estados Unidos y su obsesiva visión prohibicionista frente a las drogas, trajo consigo una forma emergente de dependencia, nacida de la Posguerra Fría, la globalización y el nuevo intervencionismo del Norte en los países del Sur. El auge de la subversión y de los paramilitares multiplicó sus acciones de fuerza —como el secuestro, el asesinato, el sabotaje y el terrorismo— con el fin de obtener dividendos políticos. Así se debilitó

aún más la legitimidad del Estado. La sociedad colombiana quedó entonces a merced de las acciones de los grupos armados y de las reacciones que los poderes internacionales tuvieran frente a los procesos políticos del país.

En medio del agravamiento de la situación de seguridad se gestó la recesión económica. Factores económicos externos adversos se juntaron con el aumento del déficit fiscal y el desempleo, el debilitamiento de la industria y la baja capacidad de ahorro del país. Además, el manejo gubernamental de la macroeconomía resultó ser poco responsable. Dentro de este contexto, no hubo claridad sobre los gastos en defensa. Del 2 por ciento del PIB a que se redujo el gasto de la Fuerza Pública en 1990, se llegó al 3 por ciento en 1994 y al 3.5 en 1998. En 1997 se aprobaron de nuevo los “impuestos extraordinarios de guerra” (dólar petrolero, bonos de seguridad) aplicados desde 1992, pero el grueso de su producto se destinó a atender reajustes salariales. Los recortes y adiciones presupuestales fueron contradictorios y obedecieron en buena parte al tira y afloje de intereses que operaron a la sombra de la crisis política. El gobierno improvisó propuestas impositivas y alentó su aprobación, ignorando planes trazados con anterioridad⁹⁰.

Los costos del conflicto armado crecieron enormemente. El Departamento Nacional de Planeación indicaba que entre 1990 y 1994 éstos ascendían a 12.4 billones de pesos, cifra superior a las reservas internacionales y equivalente a la tercera parte del presupuesto nacional de 1998. Añadía que en el mismo período hubo 40.000 víctimas del conflicto. Mencionaba además que en los últimos ocho años los contribuyentes de mayores ingresos habían pagado impuestos adicionales para fortalecer las fuerzas armadas, en el gobierno de Gaviria 270.000 millones de pesos en bonos de seguridad e inversión social y durante el de Samper cerca de 440.000 millones en bonos de seguridad⁹¹.

Este sombrío balance permite entender por qué al final del período de Samper continuó la incertidumbre, aunque la conciencia ciudadana quedó fortalecida por la traumática experiencia de andar durante cuatro años a la deriva. Sólo quedaba la esperanza de que un nuevo gobierno pudiera retomar la vía política de la paz. Ante la incapacidad de los partidos de orientar a la opinión pública sobre el mejor camino a seguir, las fuerzas políticas independientes y las ajenas a los beneficios recibidos para apoyar al Presidente se aprestaron a elegir al candidato que menos vínculos

90 Sergio Clavijo, “‘Dividendos de paz’ y costos de la guerra en Colombia: la Fuerza Pública y su presión fiscal”, Documento CEDE 98-15, Bogotá, Universidad de los Andes, junio de 1998; Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *El juego del poder: historia, armas y votos*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Cerec, 1998, pág. 187; “Sí habrá impuesto de guerra: Samper”, en *El Tiempo*, 10 de mayo de 1996, pág. 1-A; “Las FF.MM. obtendrán \$900 millones en 1997”, en *El Tiempo*, 3 de noviembre de 1996, pág. 8A.

91 “¿Cuánto vale el conflicto armado?”, en *El Tiempo*, 8 de marzo de 1998, pág. 16A.

tenía con el régimen que culminaba. Mejor aún si ese candidato o candidata tenía interés especial por el problema de la paz. Pero para que la persona elegida tuviera éxito en su gestión se requería, además de capacidades políticas adecuadas, el respaldo de organizaciones políticas fuertes y eficaces. La ausencia de estos requisitos se haría notoria en breve tiempo.

CAPÍTULO CINCO

¿SEGURIDAD NACIONAL, REGIONAL O DE ESTADOS UNIDOS? GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA ARANGO, 1998-2002

Las campañas para las elecciones de 1997 y 1998 poco aportaron al tema de la paz, a pesar de su importancia. El recrudecimiento de las confrontaciones armadas, el incremento de matanzas y secuestros, los reveses del Ejército y los crecientes costos económicos y sociales de la violencia pusieron el tema sobre el tapete. Pero ni el gobierno ni las discusiones públicas ayudaron a encontrar soluciones al problema. Sin embargo, a mediados de 1998, las sorpresivas reuniones de Víctor G. Ricardo (futuro Alto Comisionado de Paz) con la cúpula de las Farc en el Caguán, Caquetá, y del Eln con representantes de sectores de la sociedad en Maguncia, Alemania, despertaron nuevas esperanzas¹. Además, los inusuales resultados electorales mostraron cambios importantes en la conciencia ciudadana, que podían servir para apoyar la búsqueda de la paz². Estos y otros hechos señalaron que el país se encontraba ante una coyuntura favorable para iniciar un proceso que solucionara la violencia política, pero dicha favorabilidad no garantizaba resultados positivos³. Era posible avanzar o retroceder según la capacidad para orientar un eventual proceso de paz por parte del nuevo gobierno conservador de Andrés Pastrana Arango⁴.

1 “¿Por qué ahora?”, en *Cambio16*, N° 265, julio 13-20 de 1998.

2 En la primera vuelta de las elecciones presidenciales, celebrada el 31 de mayo de 1998, Horacio Serpa obtuvo 3.696.344 votos (34,38%), Andrés Pastrana 3.653.048 (33,98%) y Noemí Sanín 2.845.750 (26,47%). Registraduría Nacional del Estado Civil, “Elecciones: mayo 31 de 1998, resumen votación por departamentos”, 8 de junio de 1998. En la segunda vuelta, el 21 de junio de 1998, de 12.310.107 votos, Pastrana obtuvo 6.114.752 (49,00%) y Serpa 5.658.518 (45,97%). Registraduría Nacional del Estado Civil, “Resolución N° 747 de 1998”.

3 Gonzalo Sánchez afirma que la violencia política tiene un papel de contexto de reproducción de las otras violencias; “Violencias, contrainsurgencia y sociedad civil en la Colombia contemporánea”, en varios autores, *Desafíos de la democracia en la Región Andina. Ensayos sobre nuestra realidad*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1998. Y Daniel Pécaut anota que la violencia realizada por los actores organizados constituye el marco en el que se despliega la violencia desorganizada: “Presente, pasado y futuro de la violencia”, en *Análisis Político*, N° 30, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, enero a abril de 1997.

4 Sobre los procesos de paz desde 1982, véase Mauricio García Durán, “Veinte años de procesos de paz en Colombia”, en *L'Ordinaire Latino-américain*, N° 179, Toulouse, Janvier-Mars 2000.

En el cuatrienio anterior se repitieron antiguos vicios políticos que contribuyeron a provocar esta “coyuntura de oportunidad” hacia la paz⁵. La crisis gubernamental, iniciada por la financiación de la campaña presidencial en 1994 por parte del cartel de Cali, mantuvo los lastres del clientelismo, la corrupción y la connivencia con los narcotraficantes. El objetivo de Samper de permanecer en su cargo a cualquier precio reforzó esas características, a expensas del deterioro del país y de una polarización política alrededor de la necesidad o no de que él saliera de la presidencia⁶. Pero esa polarización y la puja de los grupos dirigentes por la obtención de beneficios a costa de la debilidad presidencial, sirvieron para que al final del gobierno se manifestaran importantes cambios en la sociedad incubados a lo largo de muchos años de dificultades.

El aumento significativo del voto independiente en las elecciones demostró que había conciencia de la crisis política, lo que representó un avance significativo en la construcción de ciudadanía. Sin embargo, este hecho fue difícil de apreciar en las elecciones para el Congreso de octubre de 1997, debido, por una parte, al peso de las maquinarias y a los intentos de sabotaje electoral de las guerrillas, y por otra, al gran número de movimientos políticos alternativos que se presentaron, ninguno de los cuales tenía viabilidad política. El desperdicio de candidatos y votos impidió valorar los cambios electorales en sus justas dimensiones, incluso considerando los diez millones de votos del Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad.

Cosa distinta fueron las dos vueltas presidenciales de 1998, que rompieron con las predicciones de las firmas encuestadoras, que reflejaron en los resultados de las encuestas las influencias de las campañas. En la primera vuelta hubo dos millones ochocientos mil votos por una mujer independiente, con carisma, pero con escasa capacidad de liderar la construcción de un movimiento alternativo. Esos votos fueron un indicador de la potencialidad de respuesta política consciente a cualquier estímulo importante que implique cambios positivos para la sociedad. En la segunda vuelta la votación total fue de cerca de doce millones y medio de votos, y eso en medio de las expectativas de violencia, fraudes significativos, ineficacia burocrática y falta de colaboración ciudadana. La alta votación indicó que buena parte de la abstención que hubo en elecciones anteriores fue consciente. Las decisiones ciudadanas libres demostraron la existencia de un potencial político disponible sin parangón en la historia del país, que podía ser utilizado para impulsar temas cruciales como es el caso de la paz. Pastrana ganó con muy pocos votos de ventaja, por lo que

5 Véase mi ensayo “Las utopías de la paz”, en *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, 1999.

6 Véanse los ensayos publicados en F. Leal Buitrago (editor), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fescol-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1996.

su triunfo no puede presentarse como una manifestación amplia en contra de la corrupción, el mal gobierno o cosa parecida. Los electores tampoco votaron a favor de un bipartidismo activo, aunque los resultados sí tuvieron esa connotación. La votación respondió, más bien, a una variada gama de intereses, que en su mayor parte no estaban ligados a partido alguno, y a objetivos concretos menos inmediatos de lo que se apreciaba en elecciones pasadas⁷.

Los sectores armados enfrentados también mostraron signos favorables ante la perspectiva de que se generara un proceso de paz. En el ambiente castrense se respiraba una atmósfera propicia, pues los militares no estaban en posición de confrontar la eventualidad de un proceso de paz como en ocasiones anteriores. La desmoralización del Ejército y su mala imagen ante la opinión pública, el despliegue noticioso de la entrevista del presidente electo con el jefe máximo de las Farc y el encuentro del Eln en Alemania con representantes de sectores de la sociedad inhibieron a los militares para opinar. En sus tímidas intervenciones sólo mencionaban su voluntad de acatar las directrices que impartiera el nuevo gobierno. El nombramiento del aprestigiado ex canciller Rodrigo Lloreda Caicedo en la cartera de Defensa y la designación de una nueva cúpula militar facilitaron este acatamiento. La designación de un general de menor antigüedad en el Comando General de las Fuerzas Militares obligó a algunos oficiales cuestionados a retirarse⁸. Además, estos cambios y el llamado del gobierno a la reestructuración y la eficiencia militar crearon las condiciones para revisar la organización castrense⁹.

El Eln confirmó esa coyuntura de oportunidad al realizar el encuentro de Maguncia con quienes consideraba los representantes de la sociedad civil. Esta reunión fue hecha como preparación para eventuales negociaciones de paz. Por su parte, las Farc abrieron la posibilidad de que Estados Unidos sirviera como interlocutor en el problema de los cultivos ilícitos y reafirmaron su disposición a adelantar un proceso de paz. La entrevista del Presidente electo con Manuel Marulanda así lo confirmó. Las guerrillas tenían interés en un proceso de paz debido a su necesidad de repolitizarse. La finalización de la Guerra Fría las había lanzado a valerse cada vez más de los

- 7 El reto planteado radica en la capacidad de liderazgo de los movimientos que se construyan, con el fin de evitar la dispersión de votos y sostenerse en el tiempo. Lo fundamental es que existe un gran potencial a disposición de quien sepa liderarlo, organizarlo, mantenerlo y proyectarlo hacia una opción política alternativa.
- 8 Fue de buen recibo lo expresado por el nuevo Comandante General de las Fuerzas Militares, quien afirmó en un foro organizado por *El Tiempo* que “la paz no fracasará por interferencia nuestra”. *El Tiempo*, 23 de septiembre de 1998, pág. 1A.
- 9 Sin embargo, persistía la autosuficiencia militar expresada en esos días por quien actuaba como vocero del pensamiento militar, el general retirado Álvaro Valencia Tovar. Argumentaba que por razón de sus características especiales, a los militares no les convienen cambios inducidos desde fuera de sus instituciones, como sí ocurre con la Policía. “La reforma militar es de los militares”, en *El Tiempo*, 11 de septiembre de 1998, pág. 5A.

medios militares para compensar la pérdida de referentes políticos universales. El uso de estos medios había disminuido su fortaleza política y proyección hacia el futuro. Además, la consecución de recursos financieros por medio de presiones impositivas a las actividades del narcotráfico, en particular de las Farc, implicaba un problema político internacional, dada la preocupación por el consumo y tráfico de drogas en el mundo.

El ambiente de búsqueda de una paz política también se nutría, paradójicamente, de las acciones de los grupos paramilitares. Sus esfuerzos de unificación a nivel nacional, mediante la organización de las Autodefensas Unidas de Colombia, Auc, y la búsqueda de impacto sobre la opinión pública con sus masacres, tenían como uno de sus objetivos lograr el reconocimiento político por parte del gobierno y por lo tanto su inclusión en un eventual proceso de paz. Pretendían cambiar su condición de delincuencia organizada por la de delincuencia política, sobre la base del incremento desmesurado de los asesinatos, la crueldad y la sevicia¹⁰. Sus acciones atroces tuvieron una consecuencia no anticipada: indujeron a ciertos sectores de la opinión pública a favorecer la vía negociada hacia la paz.

De esta manera, el presidente Pastrana contaba con legitimidad suficiente para comenzar un proceso de paz, como efectivamente lo hizo. Los seis millones de votos por cada candidato representaban un gran capital político, no sólo por la alta participación en las elecciones, sino especialmente por la madurez ciudadana apreciada en el proceso electoral. El gobierno debía moldear el apoyo con que contaba mediante directrices políticas precisas que orientaran formas de movilización y participación efectivas. Este era sin duda un reto grande, sobre todo al considerar el clima de deslegitimación en que estaba envuelta la clase dirigente. Los compromisos inherentes al “sistema político del clientelismo” implicaban el riesgo de no cumplir con las expectativas¹¹. La profundidad de la crisis política y la fragilidad de la economía obligaban al nuevo gobierno a administrar su capital político con tino y responsabilidad.

10 Estas acciones mostraban la debilidad política estatal por la prolongada permisividad de la Fuerza Pública con los paramilitares. En las consideraciones estratégicas de la nueva cúpula militar se colocaba a los paramilitares como objetivo secundario. Reunión con los altos mandos militares, Club Militar de Oficiales, octubre de 1998. En la segunda mitad de 1998 fue notoria la falta de atención militar a este problema, sobre todo en los casos de las incursiones paramilitares en Barrancabermeja, el Nudo de Paramillo, Urabá, la Serranía de San Lucas y el sur del Tolima.

11 Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1990, Capítulo 1. Aunque igual hubiera podido decirse al inicio de algunos gobiernos anteriores, como los de López Michelsen (1974-1978) y Belisario Betancur (1982-1986), las condiciones de 1998 (mayor deterioro del país y más conciencia ciudadana, principalmente) permiten hacer esta afirmación. De ahí que el riesgo de un desgaste rápido del gobierno de Pastrana era grande, si no llenaba varias de las expectativas que sobre él tenía buena parte de la opinión pública.

El gobierno debía construir una base institucional firme que diera solidez al proceso político hacia la paz que comenzó a construir. Pero había serias dificultades, como la ausencia de partidos dinámicos, la incapacidad de la dirigencia política de construir movimientos alternativos y la fragilidad de las alianzas de la mayor parte de la clase política. El gobierno enfrentó sus primeros obstáculos políticos serios en el Congreso. En la segunda mitad de 1998, figuras cercanas al Presidente crearon una artificiosa mayoría partidista para apoyar al gobierno, que estableció acuerdos en torno a una precipitada reforma política e influyó para que se hicieran nombramientos contrarios al decreto que buscó abolir prácticas anómalas en la selección de empleados públicos. De ahí en adelante, la situación se tornó poco a poco en un barullo político, signado por el afán de mostrar un nuevo proceso de paz, la improvisación y la discutible capacidad política del Presidente. El cerrado círculo de gobierno aisló cualquier forma de participación de la sociedad civil. La fortaleza derivada de ese respaldo de opinión que no se utilizó contrastaba con la endeble fuerza interna del gobierno. Ésta se centraba en la coalición parlamentaria llamada “Gran Alianza por el Cambio”, articulada mediante los tradicionales mecanismos clientelistas propiciados por la descomposición del bipartidismo. Esa coalición logró sacar adelante iniciativas políticas nada trascendentes y frenar otras que implicaban el sacrificio de prerrogativas de la clase política en pro del mejoramiento democrático.

Además, la recesión económica que se vislumbró desde finales del mandato de Samper debilitó la capacidad de maniobra gubernamental. De un crecimiento cero del producto interno bruto en 1998 se pasó a un crecimiento negativo del cinco por ciento en 1999, con el agravante de que habían aumentado el déficit fiscal, la deuda pública y el desempleo, que sobrepasó el 18 por ciento¹². El conflicto armado desincentivaba la inversión extranjera, empeorando el panorama. Y el oportunismo de sectores medios y populares que, por irresponsabilidad de los administradores del Estado, han sido favorecidos aisladamente y se resisten a socializar sus privilegios, dificultaba aún más la situación económica que enfrentaba el gobierno.

Los esfuerzos adelantados para contrarrestar la crisis económica fueron insuficientes, sobre todo en materia de reducción del gasto público¹³. La quiebra de varias entidades financieras sacó a flote su carácter especulativo, en particular en el sistema de financiación de vivienda. El gobierno inyectó capital a las entidades más grandes

12 Libardo Sarmiento A., “Debacle del Estado social”, en *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Fundación Social-Tercer Mundo Editores, 2000; Ricardo Bonilla G., “Finalmente... recesión”, en *ibíd.* La recesión rompió con la excepcional estabilidad macroeconómica que el país había tenido en la región durante varias décadas.

13 Sobre el manejo económico en esta etapa, véase Óscar Marulanda Gómez, *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia*, Bogotá, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 1999, págs. 231-242.

por más de siete billones de pesos para contrarrestar su crisis. La Corte Constitucional intervino con un fallo a favor de los grupos medios perjudicados, lo que unido a otras decisiones relacionadas con cuestiones económicas provocó airadas protestas de técnicos y economistas. Mediante varios de sus fallos esta Corte asumió un papel político de control con el fin de llenar vacíos en el desarrollo de la Constitución y las políticas sociales¹⁴.

El incremento de la violencia, el estancamiento del proceso de paz emprendido desde fines de 1998 y la crisis económica que estalló en 1999 deterioraron progresivamente la imagen del gobierno. Como respuesta, en mayo de 2000 el Presidente propuso un referendo sobre reforma política, mediante un proyecto de ley respaldado en la Constitución¹⁵. Este intento ingenuo de revitalización gubernamental se apoyaba en el supuesto respaldo de la opinión pública, que debía estar motivado por el desprestigio del Congreso y de la clase política. El referendo pretendía rescatar la empantanada reforma política en el Congreso Nacional, e incluso amenazaba con su eventual revocatoria. Pero el gobierno se encontró con la indiferencia ciudadana, la ruptura de la Gran Alianza y la recomposición de las fuerzas parlamentarias que replicaron organizando referendos de revocatoria al mandato del Presidente.

Esta crisis culminó con la propuesta presidencial de un “gran acuerdo nacional”, que las diferentes fuerzas políticas presentes en el Congreso terminaron por aceptar, movidas en parte por sus cuidadosos cálculos electorales¹⁶. Pero, sin duda, la percepción de que la seguridad nacional estaba en juego había permeado a algunos dirigentes políticos y había afectado su actitud. La capacidad de maniobra política oficial se había reducido aún más debido al empantanamiento del proceso de paz y la injerencia oficial de Estados Unidos en la política militar. Además, el país era percibido en círculos internacionales como una amenaza para la región. El único signo positivo era una tenue recuperación económica, que sin embargo no conmovía al desempleo pertinaz.

EL PROCESO DE PAZ: EPICENTRO DE LA POLÍTICA

El pedido hecho por las Farc a comienzos de 1998 de desmilitarizar los municipios de San Vicente del Caguán, La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa, como

14 Véanse Germán Guerrero Ch., “La crisis del sistema financiero”, en *Síntesis 2000. Anuario social...*; Juan Gabriel Gómez Albarello, “Justicia y democracia en Colombia: ¿en entredicho?”, en *Análisis Político*, N° 28, Bogotá, mayo-agosto de 1996; Sergio Clavijo, *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*, Bogotá, Alfaomega-Cambio, 2001.

15 Ministerio del Interior, *Proyecto de ley 261*, por el cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional, Bogotá, Serie Documentos 25, abril de 2000.

16 “Baja la espuma del referendo”; “En crisis el esquema del gobierno Pastrana”; “¿Supervivencia o chantaje?”; “El proceso de paz no despierta apoyo”, en *El Tiempo*, 14 de mayo de 2000, págs. 1-20, 1-21, 1-24 y 1-28.

requisito para iniciar conversaciones de paz, fue ratificado a mediados del año y aceptado por Pastrana, como presidente electo, en su entrevista con “Tirofijo”. Con su respuesta a la ambiciosa exigencia de las Farc, el Presidente hizo pública una voluntad política incuestionable, pero cometió el error de no tener en cuenta a los militares y a la opinión pública. El gobierno reconoció formalmente a las Farc como organización política y –amparado en la Ley 418 de 1997, llamada de orden público—¹⁷ decretó el “despeje” de un área de 42.000 kilómetros cuadrados por 90 días, del 7 de noviembre de 1998 al 7 de febrero de 1999. Desde un comienzo, la cúpula militar mostró su disposición a acatar cualquier decisión presidencial y recomendó acordar por escrito el término del despeje, no negociar la desmilitarización de cascos urbanos, no despejar San Vicente y conservar las autoridades civiles en la zona, recomendaciones que fueron desoídas por el Presidente¹⁸.

El Congreso de Estados Unidos consideró inadecuada la medida, con el argumento de que interferiría con el programa de erradicación de cultivos apoyado por el gobierno de ese país. Pero las explicaciones del gobierno colombiano lograron un tácito voto de confianza de los círculos oficiales estadounidenses. Esta confianza fue ratificada en diciembre, cuando el Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos se reunió con un vocero de las Farc en San José de Costa Rica, para tratar asuntos relacionados con el proceso de paz y la erradicación de los cultivos de coca. La oposición inicial del Congreso de Estados Unidos fue apenas el comienzo de los innumerables problemas que tendría que sortear el proceso de paz, coordinado por Víctor G. Ricardo, nuevo Alto Comisionado de Paz.

El Eln optó por otra estrategia para integrarse a un proceso de paz. Mientras que las Farc tuvieron al gobierno nacional como interlocutor, el Eln escogió a personajes que identificó como la sociedad civil, procurando que la participación gubernamental fuera marginal. Según lo acordado en Maguncia, en julio de 1998, y en el valle del Río Verde, Antioquia, en octubre de ese año, al año siguiente debería realizarse una Convención Nacional con las personas que eligiera esta guerrilla¹⁹.

En medio de este escenario de planteamientos de paz, la guerrilla hizo sentir su poder militar. El Eln atentó en octubre contra el oleoducto central en Machuca, produciendo una explosión que causó cerca de 50 muertos, y el 7 de noviembre, en vísperas del comienzo del despeje, las Farc se tomaron en forma brutal a Mitú, capital del Vaupés. El primero de estos episodios resultó de un error que por suerte no

17 Luego de numerosos cuestionamientos a la legalidad de la decisión presidencial, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-048 de 2001, avaló esta norma en lo relacionado con la viabilidad jurídica de la zona desmilitarizada. “Divulgan sentencia sobre Ley 418 de 1997”, en *Código*, Suplemento jurídico de *El Espectador*, N° 19, 6 de febrero de 2001.

18 “El alto mando, solidario con la decisión presidencial. Pliego de observaciones militares al despeje”, en *El Tiempo*, 9 de septiembre de 1998, pág. 6A.

19 Véase “Nación. Vestida para la paz”, en *Semana*, N° 859, octubre 19-26 de 1998.

había sucedido anteriormente, dados los 558 atentados dinamiteros que el Eln había perpetrado en los últimos 12 años en su obsesivo sabotaje a la infraestructura petrolera²⁰. El segundo fue una demostración de fuerza, producto del triunfalismo alentado por la larga cadena de errores oficiales. Sin embargo, la pronta recuperación de Mitú por parte de las Fuerzas Militares y los numerosos guerrilleros muertos marcaron un quiebre en los procedimientos tácticos de las Farc, que se vieron obligadas a reconsiderar para sus acciones bélicas el uso de unidades menos numerosas propias de la guerra de guerrillas²¹.

Desde el comienzo del proceso con las Farc no cesaron los contratiempos. El primero se produjo tras un prolongado tira y afloje entre la guerrilla y el gobierno, después de iniciado el despeje, cuando el gobierno se vio obligado a evacuar el personal administrativo del Batallón Cazadores, principal unidad militar de lo que pasó a llamarse “zona de distensión”²². Los problemas continuaron en 1999. Manuel Marulanda dejó plantado al presidente Pastrana en la concurrida ceremonia de iniciación de los diálogos el 7 de enero, con la excusa de que había francotiradores que pretendían dispararle. Doce días después las Farc suspendieron de manera unilateral las conversaciones hasta el 20 de abril, alegando la ausencia de una acción efectiva del Estado contra los paramilitares, que habían causado más de un centenar de muertos en los primeros días del año²³. Pese a la suspensión de los diálogos, el 5 de febrero

20 “A Machuca la arrasó una ola de fuego”; “La explosión del oleoducto central en Segovia, Antioquia, dejó 46 muertos y decenas de heridos”, en *El Tiempo*, 19 de octubre de 1998, pág. 6A.

21 Las exitosas incursiones guerrilleras practicadas en años anteriores con unidades numerosas tuvieron tropiezos por la acción del Ejército, primero en Mutatá, Antioquia, en agosto de 1998, cuando las Farc intentaron recuperar un territorio que habían perdido, y luego en Mitú, en la frontera con Brasil, en noviembre de ese año, cuando las FARC se tomaron la ciudad. La contraofensiva del Ejército y la Fuerza Aérea, y el apoyo territorial de militares brasileños, crearon un amago de incidente diplomático. Véase “99 muertos dejan combates en Urabá”, en *El Tiempo*, 18 de agosto de 1998, págs. 6A-8A; “Batalla final por Mitú”, en *El Tiempo*, 4 de noviembre de 1998, pág. 6A y 7A; “Fue un malentendido, dice canciller colombiano, Guillermo Fernández de Soto, al Brasil”, “Así recuperaron las tropas Mitú”, en *El Tiempo*, 5 de noviembre de 1998, pág. 7A.

22 “No serán retirados los soldados del Cazadores. Cumplen tareas administrativas: Pastrana”, en *El Tiempo*, 10 de noviembre de 1998; “Si salen Cazadores, se inicia diálogo: Tirofijo”, en *El Tiempo*, 14 de diciembre de 1998, pág. 8A; “Diálogo el 7 de enero: Pastrana. Soldados del Batallón Cazadores serán retirados”, en *El Tiempo*, 15 de diciembre de 1998, pág. 6A y 13A; “Ahora sí a conversar”, en *Semana*. N° 868, diciembre 21-28 de 1998.

23 La crítica de las Farc se produjo al tiempo con lo expresado por el Subsecretario de Estado para los Derechos Humanos de los Estados Unidos, quien exigió la ruptura de los vínculos entre las fuerzas armadas y los grupos paramilitares. A fines de abril, el gobierno entregó a la guerrilla un balance de la lucha contra el paramilitarismo, que coincidió con la llamada a calificar servicios a los generales Rito Alejo del Río y Fernando Millán, sindicados por las organizaciones de defensa de los derechos humanos de auspiciar el paramilitarismo. Jaime Zuluaga Nieto, “El proceso de paz: ¿hacia un acuerdo nacional?”, en *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Iepri. Universidad Nacional de Colombia-Fundación Social, 2000, pág. 40.

el gobierno prorrogó el despeje por noventa días más. Poco después, las Farc expulsaron de la zona al alcalde de La Macarena y a la fiscal de San Vicente. En el mismo mes, secuestraron en Arauca a tres indigenistas estadounidenses, que luego aparecieron muertos en territorio venezolano. Estados Unidos rompió todo contacto con esa guerrilla hasta tanto no entregara a los responsables²⁴. Al empezar mayo Pastrana se reunió de nuevo con Marulanda, lo que condujo a la prórroga del despeje y a la aprobación de la “Agenda común para el cambio hacia una nueva Colombia”, que sería la base de la negociación de paz²⁵. Pero en julio el proceso volvió a congelarse puesto que las Farc se negaron a aceptar la designación de una “comisión internacional de acompañamiento”, supuestamente acordada en la reunión de mayo. Este problema sólo se superó a fines de septiembre cuando las partes convinieron sustituir la comisión internacional por una veeduría conformada por dos miembros, uno del gobierno y otro de la guerrilla. Al final del año, el gobierno prorrogó por seis meses más la zona desmilitarizada²⁶.

La dinámica creada por el proceso de paz, la agresiva respuesta de las Farc y el aumento del secuestro llevaron a que en 1999 se generaran movilizaciones sociales en contra del secuestro y de la violencia en general. Estas movilizaciones urbanas fueron lideradas por varias ONG dedicadas a la defensa de los derechos humanos o a la búsqueda de la paz. Este proceso, que tuvo el lema de No Más, alcanzó pronto fuerza suficiente para convocar una marcha simultánea en las principales ciudades del país, el 24 de octubre, a la que asistieron varios millones de personas²⁷. La alta participación fue expresión de una pluralidad de intereses de grupos medios y altos con cierto apoyo popular. El éxito indujo la crítica velada de los grupos subversivos y de sectores minoritarios con una estrecha visión de clase, que desvirtuaron las marchas por considerarlas producto de intereses oligárquicos. Esta aleccionadora experiencia se acabó debido al frágil liderazgo que tuvo y a las amenazas contra sus organizadores. El gobierno perdió la oportunidad de liderar estas movilizaciones, lo que hubiera servido para respaldar y fortalecer el proceso de paz.

Los sucesos relacionados con el proceso de paz en sus primeros meses ilustran la arrogancia e intransigencia de las Farc, pero sobre todo la escasa capacidad política

24 “Jaque a la paz”, en *Semana*, N° 879, marzo 8-15 de 1999.

25 “Los hitos de un proceso que a partir de mañana hará posible negociar con las Farc. A la mesa, un año después de la foto”, en *El Tiempo*, 6 de julio de 1999, pág. 9A. La prórroga de la zona de distensión, sin establecer mecanismos reguladores de la presencia de la guerrilla, y el anuncio del Alto Comisionado para la Paz de su posible carácter indefinido, provocaron el rechazo público del ministro de Defensa y generaron una crisis militar, como se verá en el siguiente subtítulo.

26 “Los tropiezos” y “El proceso paso a paso”, en *El Tiempo*, 7 de enero de 2001, págs. 1-3; “Cronología”, en *Síntesis 2000. Anuario social...*, pág. 215.

27 “La paz está en marcha. Millones de colombianos gritaron ¡No Más!”, en *El Tiempo*, 25 de octubre de 1999, págs. 2A, 3A, 8A, 9A y 10A.

del gobierno. El afán gubernamental por lograr una pronta paz, que creyó fácil al comienzo, hizo que se aceptara sin evaluación la situación de ventaja guerrillera heredada del gobierno de Samper y que se le entregara a las Farc la totalidad del área pedida. La actitud de suficiencia del cerrado círculo presidencial favoreció un esquema en el que la 'estrategia' era no tener un plan claro, sino adecuarse a las circunstancias del momento. Por eso no hubo participación de las comunidades de la zona de distensión; no se concretó la permanencia de todas las autoridades civiles y la vigencia de la ley en esa área; no se previó supervisión alguna; no se discutió la temporalidad del proceso ni tampoco los posibles contenidos de un acuerdo; y, lo más grave, no se suscribió documento alguno sobre estas indispensables reglas de juego. En consecuencia, las decisiones del gobierno fueron tomadas en forma reactiva, respondiendo casi siempre a la iniciativa de las Farc. La secuencia de problemas, combinada con la agresividad de esta guerrilla en las regiones de su influencia, llevaron poco a poco al desprestigio de la zona desmilitarizada y al escepticismo de la opinión pública sobre el proceso de paz²⁸.

Desde la cruenta ofensiva lanzada por las Farc en los días que rodearon al cambio de gobierno, esta guerrilla no cesó sus acciones violentas, excepto durante el final de 1999 y el inicio de 2000, cuando anunció el cese de sus acciones militares como "un gesto personal de las Farc hacia el pueblo". Además de realizar frecuentes acciones militares²⁹, las Farc decidieron seguir el ejemplo del Eln y sabotear la infraestructura nacional: volar oleoductos, puentes, ferrocarriles y torres de energía, y bloquear carreteras. La frecuente destrucción de pequeños poblados alejaba a las guerrillas cada día más de la ideología con que nacieron. Terminaron compitiendo con los paramilitares en la perpetración de atrocidades propias de la guerra sucia, aunque no lograron sobrepasar la desmesura de sus contendores. Así, en el gobierno de Pastrana, las Farc, y luego el Eln, perdieron todo pudor político al reconocer en forma abierta sus acciones bandoleriles contra la población civil, justificándolas como necesarias para la liberación del pueblo.

Varios factores ayudan a explicar esta conducta guerrillera. Primero, la finalización de la Guerra Fría dejó a los grupos subversivos huérfanos de referentes internacionales e ideológicos, e incluso sin apoyos económicos externos. Segundo, las dificultades que empezaron a tener para realizar operaciones subversivas con unida-

28 Para un inventario de las noticias en los diarios sobre el proceso de paz, de junio de 1998 a diciembre de 1999, véase Depaz. *El proceso de negociación del gobierno colombiano con las Farc-Ep*. Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, febrero de 2000.

29 A lo largo de 1999 se produjeron acciones guerrilleras de las Farc, sobre todo en el sur del país, con resultados ambivalentes frente a la acción del Ejército. Véase "A la ofensiva", en *Semana*, N° 898, julio 19-26 de 1999; "Directo a 'Jojoy'", en *Semana*, N° 905, septiembre 6-13 de 1999; "'Jojoy' muerde el polvo", en *Cambio*, N° 325, septiembre 6-13 de 1999; "192 horas bajo el fuego de la guerrilla", en *El Tiempo*, 16 de diciembre de 1999, pág. 24A.

des armadas numerosas, llevó a que volvieran a los tradicionales golpes de mano, como las emboscadas y los ataques a guarniciones pequeñas de la Fuerza Pública. Tercero, el rápido crecimiento del paramilitarismo, y la consecuente competencia por el control territorial y de la población, llevaron a la subversión a adoptar cualquier medio conducente a estos propósitos. Cuarto, la necesidad de obtener mayores recursos económicos para responder a la escalada de la confrontación con la Fuerza Pública y los paramilitares, incrementó el uso de medios bandoleriles, principalmente el secuestro y la extorsión. Finalmente, la autonomía financiera alcanzada por el uso de estos medios y por su vinculación a la cadena del narcotráfico, llevó a las guerrillas a ubicar en segundo plano la necesidad de buscar el apoyo de grupos de opinión y obtener el respeto de sectores de la población civil. De esta forma, la degradación del conflicto armado alcanzó un nivel insospechado tan sólo un lustro antes.

A fines de enero de 2000, el gobierno y las Farc definieron la agenda para la negociación. La extensa agenda se dividió en tres grupos de temas: la estructura social y económica; los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y las relaciones internacionales; y la estructura política del Estado. También acordaron realizar una gira de un mes por diferentes países europeos, con el fin de ambientar el proceso y conocer sus experiencias de desarrollo. En marzo, por primera vez en la historia del país, los dirigentes empresariales se reunieron con Tirofijo en San Vicente del Caguán. En abril, las Farc presentaron públicamente el Movimiento Nacional Bolivariano por la Nueva Colombia, su partido clandestino, e iniciaron lo que las partes negociadoras denominaron las audiencias públicas³⁰. Éstas fueron reuniones periódicas con distintos grupos de la sociedad, supuestamente con el fin de incorporar a la sociedad civil en el proceso. De esta manera, por el Caguán desfilaron hasta el 7 de noviembre empresarios, mujeres, jóvenes, ONG, delegados internacionales, dirigentes políticos, periodistas y toda clase de personajes que expusieron sus acuerdos, desacuerdos y propuestas con respecto a los temas de la agenda de negociación. Fue una manera de legitimar y airear un proceso orientado por dos cúpulas a cual más de cerradas, mediante la participación de gente muchas veces curiosa y con afán protagónico³¹.

La renuncia, en abril de 2000, de Víctor G. Ricardo, alto comisionado de Paz, por supuestas amenazas contra su vida, y su nombramiento como embajador en la Gran Bretaña, dejaron el proceso sin un coordinador confiable para las Farc. En efecto,

30 “Modelo para armar”, en *Semana*, N° 926, enero 31-febrero 7 de 2000; “Vuelo secreto”, *Semana*, N° 927, febrero 7-14 de 2000; “Las ganancias del ‘eurotur’”, en *El Espectador*, 27 de febrero de 2000, pág. 3-A; “¿La nueva Colombia?”, en *Semana*, N° 933, marzo 20-27 de 2000; “El proceso paso a paso”, en *El Tiempo*...

31 Al cumplir los dos años la zona de distensión, las partes dieron por cerrado el primer ciclo de audiencias públicas. En ellas participaron 23.631 personas en 25 audiencias, con la intervención de 1.042 de los asistentes. “El proceso paso a...”, *ibíd.*

Ricardo había logrado romper las prevenciones que las Farc tenían contra él, al punto que terminó actuando como intermediario en lugar de ser el principal representante del gobierno en el proceso de negociación. En su lugar fue nombrado Camilo Gómez, secretario privado del Presidente³².

Los tímidos avances del proceso no tuvieron suficiente impulso y no tardaron en presentarse problemas. En mayo ocurrió el cruel asesinato de una señora con un collar-bomba, que fue atribuido de manera apresurada por el Ejército y la Policía a las Farc. En respuesta, el Presidente suspendió de manera unilateral la audiencia pública internacional sobre cultivos ilícitos. Las Farc negaron de inmediato la autoría de ese crimen y anunciaron que si no se realizaba esa reunión, quedaría congelada la mesa de negociación. El incidente finalmente se superó y el proceso continuó su marcha, en medio del fragor de una guerra sin cuartel³³. El siguiente tropiezo se derivó del secuestro, en septiembre, de un avión comercial por parte de un guerrillero de las Farc, que era trasladado de su lugar de reclusión para una diligencia. El avión aterrizó en la zona de distensión y esto llevó a que el gobierno congelara las negociaciones arguyendo que debía haber claridad sobre los usos permitidos de esa zona y sobre los manejos que de ella hacían las Farc. Tras prolongadas discusiones sobre el tema que no produjeron ninguna solución, el proceso se reanudó. Pero a mediados de noviembre quedó congelado nuevamente, por decisión unilateral de las Farc, otra vez con el argumento de la falta de voluntad del gobierno para enfrentar el paramilitarismo³⁴. Aun así, al inicio de diciembre, el gobierno prorrogó la zona de distensión hasta fines de enero. En diciembre fue asesinado el representante a la Cámara y miembro de la Comisión de Paz del Congreso, Diego Turbay, junto con algunos familiares suyos y otros acompañantes. El asesinato se produjo cerca de la zona de distensión y los indicios llevaron a sospechar que los autores fueron las Farc³⁵. De esta manera culminó el año 2000, con la expectativa del vencimiento por séptima vez de la zona de distensión a fines de enero de 2001.

Por su parte, el proceso con el Eln fue largo y complejo. La “convención nacional” planeada para febrero de 1999 se frustró, debido a la negativa del gobierno de

32 “Segundo tiempo”, en *Cambio*, N° 358, mayo 1-8 de 2000.

33 “¿Quién la mató?”, en *Cambio*, N° 361, mayo 22-29 de 2000; “Barbarie nacional”, en *Semana*, N° 939, mayo 1-8 de 2000.

34 “La paz en el filo de la navaja”, en *Cambio*, N° 379, septiembre 25-octubre 2 de 2000. El secuestro, poco claro, en octubre, de algunos congresistas por parte de Carlos Castaño, jefe de los paramilitares, con la intención de frenar la discusión de un proyecto de ley de canje de miembros de la Fuerza Pública por guerrilleros encarcelados, provocó la reunión del Ministro del Interior con Castaño para lograr la liberación de los secuestrados. Este hecho precipitó la decisión de congelar los diálogos por parte de la guerrilla. Véase “A la brava”, en *Cambio*, N° 385, noviembre 6-13 de 2000; “¿De qué hablaron?”, en *Cambio*, N° 386, noviembre 13-20 de 2000; “¿Y ahora qué?”, en *Semana*, N° 968, noviembre 20-27 de 2000.

35 “Infamia”, en *Semana*, N° 975, enero 8-15 de 2001.

desmilitarizar cuatro municipios del sur de Bolívar para tal efecto³⁶. El Eln reaccionó con violencia: en abril desvió un avión comercial hacia la zona solicitada y secuestró a sus 41 pasajeros. Y, a fines de mayo, secuestró a más de un centenar de personas que asistían a misa en un barrio exclusivo de la ciudad de Cali. El gobierno le retiró a esta guerrilla el reconocimiento político y rompió con ella toda comunicación³⁷. Los beneficios económicos logrados mediante la parsimoniosa liberación de las víctimas de los secuestros colectivos, alentaron sobre todo al frente guerrillero de los alrededores de Cali para proseguir con esta práctica perversa. Por su parte, la Fuerza Pública intensificó su ofensiva contra el Eln y ésta fue reforzada por grupos paramilitares, que desde el año anterior habían incursionado en la zona del sur de Bolívar solicitada por el Eln, para disputarle el territorio a esta guerrilla.

En agosto de 1999, un grupo de ciudadanos promovió la formación de una comisión para mediar entre el gobierno y el Eln, con el fin de lograr la realización de la convención nacional y la liberación de los rehenes. En los últimos meses del año, sin que hubieran cesado los sabotajes guerrilleros, el gobierno aceptó reanudar las conversaciones y establecer una “zona de convivencia” equivalente a la zona de distensión de las Farc. Se le dio un nombre distinto para guardar distancia con la desprestigiada área del Caguán³⁸. Pero las circunstancias en el sur de Bolívar habían cambiado de manera significativa³⁹. Durante el año y medio que duró la indecisión

- 36 Los municipios de Simití, San Pablo, Morales y Santa Rosa están situados en el Magdalena Medio y son ricos en petróleo, oro y sobre todo cultivos de coca. Además, su ubicación es estratégica dados sus bosques, serranías, ríos y salida hacia los cuatro puntos cardinales. Véase “¿Qué tiene el sur de Bolívar?”, en *El Espectador*, 9 de enero de 2000, pág. 7-A; “La caldera del diablo”, en *Semana*, N° 930, febrero 28-marzo 6 de 2000.
- 37 Zuluaga Nieto. “El proceso de paz: ¿hacia un acuerdo nacional?”, ...; “La paz parcelada”, en *Semana*, N° 887, mayo 3-10 de 1999; “El Presidente cerró la puerta” en *Semana*, N° 892, junio 7-14 de 1999.
- 38 A diferencia de la zona de distensión asignada a las FARC, en la de convivencia para el Eln fueron fijadas de manera exhaustiva reglas para su control, con el fin de prevenir los desmanes ocurridos en el Caguán. Véase “84 reglas para la zona de despeje contra el Eln”, en *El Tiempo*, 27 de enero de 2001, págs. 1-9, 1-10, 1-11. En su esfuerzo por ganar espacio político a partir del año 2000, el jefe nacional de los paramilitares finalmente reconoció su instigación a la población civil del Magdalena Medio para evitar el despeje para el Eln. “Si contribuimos en bloqueos”, en *El Tiempo*, 23 de febrero de 2001, pág. 1-3.
- 39 “Estamos listos”. en *Semana*, N° 909, octubre 4-11 de 1999; “La primera piedra” en *Cambio*, N° 332, octubre 25-noviembre 1 de 1999. Para un inventario de las noticias en los diarios sobre el proceso con el Eln, de junio de 1998 a diciembre de 1999, véase Depaz, *Proceso de solución política del gobierno colombiano con la UC-Eln*, Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, abril de 2000. Los argumentos en contra de la zona de distensión del Caguán han ido desde las arbitrariedades permanentes de las Farc con la población civil y la subordinación de las autoridades civiles a la guerrilla, hasta su uso para esconder secuestrados, planear acciones de fuerza en otras áreas y ser el principal centro de reclutamiento, abastecimiento y preparación militar. Véase “‘Zona de despeje sí, pero con reglas’. Al rojo, polémica por el área”, en *El Tiempo*, 1 de diciembre de 2000, pág. 1-19.

del gobierno de hablar con el Eln, los paramilitares tuvieron tiempo suficiente para avanzar en el control de la zona y movilizar autoridades y población para rechazar la decisión oficial de crear la “zona de convivencia”. La conducta de varios años del Eln con la población civil de esa área facilitó la labor política y militar de las “autodefensas”. Este retroceso militar del Eln y la necesidad de hacerse oír habían alentado sus acciones terroristas y de sabotaje. El gobierno cambió de parecer muy tarde. Para finales de 1999 había desperdiciado la oportunidad de adelantar dos procesos paralelos y activar una competencia política que seguramente le hubiera dejado buenos dividendos⁴⁰.

El prolongado descuido del gobierno en aprovechar la iniciativa del Eln de comenzar una paz negociada fue muy costoso para el país. Durante años el Eln había sido el grupo más reticente a negociar y al comienzo del gobierno de Pastrana se había presentado una oportunidad excepcional. Es posible que en las consideraciones del gobierno haya pesado el hecho de que el Eln es una guerrilla mucho más pequeña que las Farc, que además estaba debilitada por el paramilitarismo. También es posible que con la actitud de suficiencia gubernamental se haya considerado despreciable la conducta del Eln de buscar primero el diálogo con lo que esta guerrilla denomina sociedad civil, en buena medida a espaldas del gobierno, además de que ese proceso había sido heredado del cuatrienio de Samper. La dureza gubernamental con el Eln no fue consistente con su condescendencia mantenida con las Farc.

En el año 2000 fue imposible concretar una zona desmilitarizada para el Eln, a pesar de que el gobierno y la guerrilla no abandonaron la idea. Desde 1999 el Eln decidió sabotear el transporte terrestre, mediante el bloqueo de las vías troncales, y volar las torres de la interconexión eléctrica del país, con lo que los ataques al oleoducto central dejaron de ser su única obsesión⁴¹. Los habitantes del sur de Bolívar siguieron este ejemplo: en febrero bloquearon el acceso oriental a la Costa Atlántica con el fin de impedir la desmilitarización. A fin de mes la situación se calmó, luego de que el gobierno prometiera buscar una alternativa al despeje en la zona⁴². A pesar de la intermediación del gobierno de Venezuela para que se realizaran allí las conversaciones, el proceso volvió a estancarse en marzo. A finales de abril, el gobierno

40 Una enseñanza que dejan las negociaciones adelantadas en el país y que han dado como resultado desmovilizaciones de grupos guerrilleros, es la inconveniencia de repetir lo que se conoce como la “paz parcelada”. Luego de cada desmovilización, el territorio desocupado por las guerrillas ha sido conquistado a sangre y fuego por otros grupos armados ilegales, bien sean guerrillas o paramilitares. Por eso, para asegurar en este sentido un proceso sostenido de paz es necesario adelantar una estrategia que cubra la totalidad de los actores de la guerra.

41 “El aguinaldo del Eln”, en *Cambio*, N° 339, diciembre 13–20 de 1999.

42 “Tres días a merced de la guerrilla”, en *El Tiempo*, 8 de febrero de 2000, pág. 3A; “Eln suspende acciones contra vías de Antioquia”, en *El Tiempo*, 15 de febrero de 2000, págs. 1A y 6A; “No al despeje, sí a la convivencia”, en *El Tiempo*, 18 de febrero de 2000, pág. 7A; “Aumenta el chantaje”, en *Semana*, N° 928, febrero 14-21 de 2000.

anunció el despeje de los municipios de Cantagallo y San Pablo, en el sur de Bolívar, y Yondó, en Antioquia, para crear una “zona de encuentro” en la que el Eln pudiera realizar la tan aplazada convención nacional e iniciar las negociaciones. Las comunidades de esas localidades y sus alrededores emprendieron movilizaciones periódicas para frenar cualquier posibilidad de implementación⁴³. A fines de julio se celebró en Suiza una reunión del gobierno con el Eln con el fin de destrabar el proceso. Mientras tanto las Auc lanzaban una ofensiva en el sur de Bolívar, sin duda para enredar las negociaciones, y las Farc atacaban al Eln en el oriente del país, como parte de una competencia por ese territorio que había nacido de tiempo atrás⁴⁴. Las sucesivas trabas terminaron por enredar al propio Eln, ya que necesitado de fondos y en búsqueda de repetir el éxito económico del secuestro masivo en Cali un año antes, en septiembre secuestró a 90 personas en un lugar de recreación en las afueras de la ciudad. Con ello se desató una ofensiva implacable por parte del Ejército, y esta guerrilla sufrió la peor derrota en varios años⁴⁵. Al finalizar el año el problema no se había solucionado, aunque la liberación de los últimos rehenes de los secuestros masivos permitió que se realizaran nuevas reuniones entre el gobierno y la guerrilla, esta vez en Cuba⁴⁶.

El balance del proceso de paz hasta el año 2000 fue bien pobre, pese a ser la principal iniciativa del gobierno de Pastrana. Las demás políticas evolucionaron en gran medida al ritmo de la de paz, lo que fue problemático dados sus sobresaltos. Pero hay que reconocer que el proceso de paz de Pastrana cargó con la herencia nefasta de crecimiento guerrillero y paramilitar y de debilitamiento de la Fuerza Pública, sobre todo del gobierno de Samper. Desde el comienzo del proceso, las Farc tomaron la iniciativa y la mantuvieron hasta finalizar el año 2000. Sin duda, no sintieron la necesidad de lograr una paz negociada. Sus éxitos militares acumulados por varios años, así como los dividendos políticos inmediatos derivados de sus acciones de fuerza (militares, de sabotaje, terroristas), las llevaron a creer que el proceso de paz es un buen complemento político para continuar con su crecimiento militar. Pero lo más grave de la situación no es eso, sino que el gobierno no hubiera podido transformar en lo más mínimo esta tendencia guerrerista por una voluntad de paz, ya que

43 “¿Qué pasa con los elenos?”, en *Semana*, N° 932, marzo 13-20 de 2000; “La constancia vence...”, en *Cambio*, N° 358, mayo 1-8 de 2000.

44 “Segunda pista”, en *Semana*, N° 939, mayo 1-8 de 2000; “Las otras marchas”, en *Semana*, N° 941, mayo 15-22 de 2000; “Bomba de tiempo”, en *Semana*, N° 947, junio 26-julio 3 de 2000; “La piedra en el camino”, en *Semana*, N° 953, agosto 7-14 de 2000.

45 “Por qué Cali”, en *Semana*, N° 960, Bogotá, septiembre 25-octubre 2 de 2000; “Viaje al infierno”, en *Semana*, N° 966, Bogotá, noviembre 6-13 de 2000. El rescate de los secuestrados causó una crisis en los mandos militares de Cali, al pedir su retiro los comandantes de la III División y la III Brigada, pues el gobierno impidió el asalto final a las guerrillas con el fin de salvaguardar la vida de los rehenes. “El malestar”, en *Semana*, N° 968, Bogotá, noviembre 20-27 de 2000.

46 “Los acuerdos de La Habana”, en *Cambio*, N° 396, 22-29 de enero de 2001.

éste es el objetivo central de un proceso de negociación política⁴⁷. En este sentido, se perdió tiempo y recursos, y el país corrió con los grandes costos de este fracaso.

Pero el gobierno tampoco pudo cambiar, por la vía armada, la creencia de las Farc sobre la utilidad política del proceso para sus fines militares. La vía coactiva es el complemento legítimo con que el Estado acompaña la política, si ésta no es suficiente para lograr los objetivos de un desarrollo democrático. Pero el importante cambio en la organización castrense para la guerra irregular operado durante el mandato de Pastrana no ha sido suficiente. El problema de una reforma militar no es solamente de orden táctico, sino ante todo estratégico, es decir, político. El gobierno no ha formulado una estrategia que amerite este nombre para enfrentar a la subversión, y menos aún a los grupos paramilitares. El crecimiento desmesurado del paramilitarismo es la mejor prueba de la ausencia de una política militar de Estado, que contribuya a doblegar la voluntad guerrillera de las Farc y a acabar con la supuesta funcionalidad paramilitar para los fines de la Fuerza Pública. Otra cosa ha ocurrido con el Eln. Más que la Fuerza Pública, han sido los paramilitares quienes han reducido su capacidad militar, aunque no su guerrerismo. El gobierno fue incapaz de capitalizar de manera política su debilidad militar, que hubiese servido para despojar al paramilitarismo de su bandera “salvadora”, y para promover una importante competencia entre dos procesos de paz. El gobierno dejó al Eln al vaivén de la demencia propia de su instinto de conservación.

A pesar de este balance negativo, el proceso de paz del gobierno de Pastrana tuvo aspectos positivos importantes hasta ese momento, debido más que todo a la tenacidad del Presidente y a su proyección hacia el exterior. En primer lugar, se despojó a las guerrillas de su halo de defensoras a ultranza de la democracia: quedaron al descubierto sus intereses inmediatos y los medios bandoleriles y terroristas para conseguirlos. En segundo lugar, se logró que la comunidad internacional conociera el conflicto colombiano, mantuviera su atención frente a la necesidad de una solución y abriera la posibilidad de participar en ella. En tercer lugar, pese a que el gobierno permitió la apropiación del Plan Colombia por parte de los intereses oficiales estadounidenses, como se verá luego, se vio en un escenario más adecuado que el narcotráfico es un problema que compete a la comunidad internacional y que una región o un país no pueden cargar solos con el lastre de sus implicaciones.

47 Un factor para apreciar la visión militar predominante de las Farc fue la obsesión —desde el inicio del proceso— de Tirofijo por el canje de los cerca de cinco centenares de miembros de la Fuerza Pública retenidos en diversas acciones militares desde 1996, por cuadros guerrilleros detenidos en las cárceles del país. Además del lastre que significó tener ese grupo tan numeroso de rehenes, el verdadero sentido de su retención fue tener una “mercancía” para cambiarla por otra que para las FARC es muy valiosa. Además, parte de los guerrilleros detenidos había escapado. Véase “El canje”, en *Semana*, N° 963, octubre 16-octubre 23 de 2000; “Canjeables en la calle”, en *Revista de El espectador*, Bogotá. 1 de octubre de 2000.

Los escasos resultados del proceso de paz al finalizar el siglo XX y el inminente vencimiento de la prórroga de la zona desmilitarizada, generaron una situación crítica que fue aprovechada por el gobierno para darle un giro al proceso. Cuando todos esperaban una nueva prórroga, a pesar de la negativa de las Farc a reanudar el diálogo, el Presidente extendió la vida de la zona de despeje por sólo cuatro días. Su arriesgada e inusitada actitud estuvo acompañada de una invitación a Manuel Marulanda a reunirse con él en ese plazo para definir el futuro del proceso⁴⁸. En medio de gran expectativa, las Farc aceptaron la propuesta presidencial y tras una breve prórroga adicional de la zona, Pastrana y Marulanda se reunieron en el Caguán por tercera vez⁴⁹.

Aunque después de dos días de conversaciones no hubo compromisos sustantivos, se llegó a un acuerdo que se plasmó en los trece puntos del “acuerdo de Los Pozos”, firmado el 9 de febrero de 2001⁵⁰. Entre ellos se destacan los siguientes: reanudar los diálogos y crear una comisión para estudiar los hechos que afectan la marcha del proceso; crear una comisión de personalidades con el fin de formular recomendaciones para enfrentar el paramilitarismo; discutir junto con los temas de la agenda el cese del fuego y las hostilidades; crear un mecanismo para evaluar el cumplimiento y el propósito de la zona de distensión; invitar a la comunidad internacional a visitar en forma regular la zona con el fin de enterarse de la evolución del proceso; invitar a las personalidades y organizaciones nacionales escépticas del proceso a intercambiar ideas; y aumentar a tres las reuniones semanales de la Mesa de Diálogo y Negociación. Sorprendió la ausencia del tema del Plan Colombia, que había sido uno de los asuntos centrales en los comunicados de las Farc. La idea del canje recibió atención discreta, a pesar de que Tirofijo se había encargado de crear *de facto* una mesa paralela de discusión. El documento menciona al respecto que “se agilizará la concreción del acuerdo humanitario que permita la próxima liberación de soldados, policías y guerrilleros enfermos”. Después de la reunión, el Presidente firmó un nuevo decreto de prórroga de la zona de distensión por seis meses más, hasta el 9 de octubre.

Al tiempo que se firmaba este acuerdo, el Ejército emprendía la operación Gato Negro contra unidades de las Farc en la región de Vichada y Guainía. Como se supo

48 Esta decisión estuvo precedida por un intercambio de notas entre el gobierno y las Farc, en las que la guerrilla buscaba continuar con la iniciativa y se confrontaban posiciones sobre el camino a seguir. Así mismo, por iniciativa propia, el Ejército movilizó tropas a las inmediaciones de la zona desmilitarizada. “Semana de locos”, en *Cambio*, N° 397, Bogotá, 29 de enero-5 de febrero de 2001; “Zona de tensión”, en *Semana*, N° 978, enero 29-febrero 5 de 2001; “Póquer sangriento”, en *Cambio*, N° 398, 5-12 de febrero de 2001; “La cumbre”, en *Semana*, N° 979, febrero 5-12 de 2001.

49 “Resucita el proceso de paz”, en *El Tiempo*, Bogotá, 10 de febrero de 2001, págs. 1-1, 1-2, 1-3 y 1-4; “Revivimos proceso de paz”, en *El Espectador*, 10 de febrero de 2001, págs. 1A, 2A, 3A y 5A.

50 Pese a la generalidad de los puntos acordados, por primera vez las Farc cedieron algo de sus expectativas frente a las del gobierno.

luego de finalizada la operación, en esa zona operaba una de las principales conexiones de la guerrilla con el narcotráfico. Se descubrió que este grupo intercambiaba cocaína por armas con la mediación de narcotraficantes brasileños. Esto confirmó que los vínculos de las Farc con el narcotráfico no son sólo de protección pagada. Además, organismos estadounidenses incautaron en el Mar Caribe drogas que se supone fueron remitidas por las Farc. Estos hechos plantearon dudas sobre la conveniencia de continuar con el proceso de paz⁵¹.

Entretanto, el problema con el Eln continuaba sin solución. Desde el inicio del año se reanudó la fuerte resistencia civil a la implementación de la zona de convivencia ratificada en las reuniones de La Habana de diciembre y enero. Además, el Ejército no se comprometía a garantizar el orden en esa zona debido a la presión paramilitar. Tras una oferta del presidente Chávez en abril, Pastrana dijo que no descartaba el exterior como sustituto de esa zona. Pero el Eln respondió suspendiendo los diálogos⁵². Al dudar de la capacidad del Estado de imponer la autoridad en un área del territorio nacional, habiendo un compromiso previamente adquirido ante la opinión nacional e internacional, el Presidente reconocía que el Estado podía capitular ante las fuerzas ilegales. En este caso se trataba de las Auc, que respaldaban con la fuerza la resistencia de las comunidades a aceptar las decisiones gubernamentales. Luego de la labor de la Comisión Facilitadora, el gobierno y el Eln reanudaron en agosto las conversaciones en Venezuela con el fin de concretar la zona desmilitarizada, pero el gobierno de manera intempestiva las rompió y suspendió el estatus político de esa guerrilla, alegando que el Eln carecía de seriedad al estancar el proceso. La respuesta del Eln no se hizo esperar, al acusar al gobierno de incumplimiento de los compromisos y emprender una ola de actos terroristas y secuestros. Pese a los esfuerzos hechos por los grupos mediadores, la situación no sufrió alteraciones⁵³.

51 “Golpe de FF.MM. al ‘Negro Acacio’”, en *El Tiempo*, 19 de febrero de 2001, pág. 2-15; “La prueba reina”, en *Semana*, N° 987, abril 2-9 de 2001; “Los 63 días tras Fernandinho”, en *El Tiempo*, 24 de abril de 2001, pág. 1-2; “La confesión de Fernandinho”, en *Semana*, N° 991, abril 30-mayo 7 de 2001.

52 “Los acuerdos de La Habana”, en *Cambio*, N° 396, 22-29 de enero de 2001; “La resistencia”, en *Semana*, N° 977, enero 22-29 de 2001; “Pastrana no descarta el exterior”, en *El Tiempo*, 19 de abril de 2001, pág. 1-4; “Agoniza proceso con ELN”, en *El Tiempo*, 20 de abril de 2001, pág. 1-10. La oferta de Chávez se produjo luego de superado otro incidente con Venezuela, al proteger su gobierno en su territorio a un guerrillero acusado de dirigir el secuestro del avión de Avianca y sus pasajeros en 1999. “Se enreda la pita”, en *Cambio*, N° 403, marzo 12-19 de 2001; “El coleteazo de Ballestas”, en *Cambio*, N° 404, marzo 19-26 de 2001.

53 “A un paso, acuerdo con el Eln”, en *El Tiempo*, 5 de agosto de 2001, pág. 1-14; “Gobierno suspende diálogo con el Eln”, en *El Espectador*, 8 de agosto de 2001, pág. 5A; “Gobierno y el Eln se recriminan”, en *El Espectador*, 9 de agosto de 2001, pág. 3A; “Arremetida terrorista del Eln”, en *El Tiempo*, 10 de agosto de 2001, págs. 1-2 y 1-3; “Piden chance para diálogos” en *El Tiempo*, 21 de agosto de 2001, pág. 1-11.

Después de que un grupo de embajadores dieran su aval al acuerdo de Los Pozos mediante una visita al Caguán, las Farc continuaron con sus acciones depredadoras contra pequeños poblados y con los ataques a instalaciones militares. El golpe más significativo fue el ataque en junio contra la base de Coreguaje, al norte de Puerto Leguizamó, Putumayo, ya que éste es un centro de entrenamiento vinculado al Plan Colombia. La disminución relativa de los secuestros perpetrados por las guerrillas en el primer semestre de 2001 tuvo su lado negativo. Demostró que la política de usar el secuestro como amenaza para la extorsión había sido exitosa. Las Farc contaban con un nuevo mecanismo extorsivo: la “ley 002”, formulada en marzo de 2000, que es un impuesto a las personas o empresas que tienen más de un millón de dólares. El optimismo generado por el acuerdo de los Pozos fue decayendo al punto de que el presidente Pastrana afirmó en una visita a Noruega, en abril, que no sabía si su gobierno podría consolidar la paz. Poco después fue más contundente en un discurso pronunciado en una ceremonia militar en el que afirmó: “se agotan las razones para creer en la paz”⁵⁴.

Estas circunstancias quizás ayudaron a la definición del tan anhelado y enredado acuerdo humanitario de liberación de prisioneros, nombre pomposo que se le dio al canje⁵⁵. Así, en junio fueron liberados 11 guerrilleros presos que no estaban acusados de delitos atroces, y 55 militares y policías retenidos por las Farc en la zona de distensión, Santander, Boyacá y Cesar. Días después esta agrupación anunció sorpresivamente “la liberación unilateral de más de 250 miembros de la Fuerza Pública”, cifra que se concretó con la entrega de 242 personas, varias de ellas en cautiverio desde 1996, frente a una veintena de delegaciones extranjeras y un vistoso desfile militar de la guerrilla en la zona desmilitarizada. Con esta liberación las Farc se quitaron de encima parte de un pesado fardo, relegitimando el proceso y mejoran-

54 “Más allá de la cumbre”, en *Semana*, N° 984, marzo 12-19 de 2001; “La ‘Dian’ de las FARC. Estiman en más de 250.000 millones el recaudo por la ‘Ley 002’”, en *El Tiempo*, 25 de marzo de 2001, págs. 1-2 y 1-3; “No sé si mi gobierno pueda consolidar la paz”, en *El Tiempo*, 25 de abril de 2001, pág. 1-11; “Se agotan razones para creer en la paz”, en *El Tiempo*, 4 de mayo de 2001, pág. 1-10; “30 militares muertos en ataque de las Farc”, en *El Tiempo*, 23 de junio de 2001, págs. 1-1 y 1-2; “La ley del monte” y “Guerra en el campo”, en *Cambio*, N° 417, junio 18-25 de 2001; “‘Vacuna’ ahoga a ganaderos”, en *El Tiempo*, 26 de julio de 2001, págs. 1 y 1-19.

55 “Firmado acuerdo humanitario”, en *El Tiempo*, 3 de junio de 2001, págs. 1 y 1-22. Uno de los problemas que entrabaron por largo tiempo la liberación de prisioneros fue la negativa militar a aceptar el “intercambio humanitario”, ya que como estaba planteado lo consideraban anticonstitucional, además de que estimaban que las Farc iban a recuperar cuadros valiosos para sus planes de expansión militar. El general Mora Rangel fue el mayor opositor, lo que le ocasionó roces con el Presidente, que sin embargo no terminaron en su retiro debido al prestigio del General y sobre todo por haber sido el pilar de la reestructuración militar. “Se destapó comandante del Ejército”, en *El Tiempo*, 5 de abril de 2001, pág. 1-12; “Los militares no pueden deliberar”, en *El Tiempo*, 17 de abril de 2001, pág. 1-7; “El general Mora se queda”, en *El Tiempo*, 18 de abril de 2001, pág. 1-10; “¿Quién manda a quién?”, en *Semana*, N° 990, abril 23-30 de 2001.

do su deteriorada imagen, en momentos en que se planteaba el inicio de una nueva campaña electoral, el Plan Colombia avanzaba y todos esperaban algún resultado concreto del proceso. Además, se anunció la reiniciación de las llamadas audiencias públicas, medio ideado por las Farc para mostrar que la sociedad civil es partícipe del proceso de paz. Pero con la liberación, esta guerrilla anunció el traslado de la guerra a las ciudades⁵⁶.

A la par con esta relegitimación del proceso de paz con las Farc, se produjo la renuncia del jefe militar de las Auc, Carlos Castaño, su remplazo por un comando colegiado y su paso a la codirección política de la organización. Los grupos paramilitares superaron con creces en el primer semestre de 2001 las atrocidades cometidas en los años anteriores. Ello generó el repudio de organismos nacionales e internacionales, e incluso la incorporación de estos grupos en la lista estadounidense de organizaciones terroristas extranjeras. Esta respuesta contrastaba con la complacencia de amplios grupos nacionales que ven en las acciones paramilitares una posible solución a los desmanes guerrilleros⁵⁷. Además, el informe anual sobre derechos humanos de Amnistía Internacional señaló que la connivencia entre el Ejército y los grupos paramilitares había aumentado. Algunas acciones del Estado contra estos grupos sacaron a flote una división en su mando. Primero se produjo la inusual captura de una columna paramilitar por el Ejército y la Armada tras una masacre en abril en la cuenca del Naya, Valle del Cauca, y en mayo la fiscalía hizo un allanamiento de oficinas, negocios y residencias de supuestos auxiliadores de esas fuerzas en la ciudad de Montería. Frente a estos hechos, algunos dirigentes paramilitares se mostraron partidarios de contraatacar al Estado, mientras otros no estuvieron de acuerdo con la idea. Al parecer, Castaño respaldaba esta última posición. Con su renuncia se abrió la posibilidad de un cambio en la estrategia paramilitar, debido a la descentra-

56 “¡Por fin libres!”, en *El Tiempo*, 17 de junio de 2001, pág. 1-2; “Farc decidieron intercambio”, en *El Tiempo*, 19 de junio de 2001, págs. 1-2 y 1-4; “Farc anuncian guerra urbana”, en *El Tiempo*, 25 de junio de 2001, págs. 1-1, 1-2 y 1-3; “A casa otros 242 militares”, en *El Tiempo*, 29 de junio de 2001, págs. 1-1 y 1-8. El asalto nocturno a un edificio residencial de la ciudad de Neiva para secuestrar a parte de sus moradores, fue la señal de las Farc de que su amenaza de llevar la guerra a las ciudades no era en vano. “Y ahora, secuestro masivo en un edificio”, en *El Espectador*, 28 de julio de 2001, pág. 4A; “¿Guerra en las ciudades?”, en *Semana*, N° 1.004, julio 30-agosto 6 de 2001.

57 Según la Dirección de Policía Judicial e Investigación, Dijin, en el año 2000 hubo 83 matanzas atribuidas a los grupos paramilitares, que dejaron casi 600 muertos. Durante los primeros 17 días de 2001 se registraron 23 matanzas paramilitares con un saldo de 162 muertos. Se estima en 8.000 efectivos el pie de fuerza de las que se denominan autodefensas. Un funcionario gubernamental anotaba que “los desafueros de la guerrilla en los últimos meses y el cinismo con el que la gente ve que las Farc manejan el proceso de paz con el Gobierno están produciendo una derechización de los colombianos y, por este camino, ha ido aumentando el respaldo a Carlos Castaño, a pesar de sus métodos de lucha”. “¿Quién para a los paras?”, en *Cambio*, N° 396, enero 22-29 de 2001; “El desmadre de los paras”, en *Semana*, N° 986, marzo 26-abril 2 de 2001.

lización del mando y las responsabilidades, lo que podría complicar aún más la ya compleja crisis del país⁵⁸.

El alivio producido con la liberación de los miembros de la Fuerza Pública duró poco. Una carta del Director de Human Rights Watch para América Latina dirigida a Manuel Marulanda, en la que se le responsabiliza por las reiteradas violaciones de las Farc al DIH, fue seguida del secuestro por parte de esta guerrilla de un ex gobernador del Meta, luego de un acto protocolario en cercanías de la zona desmilitarizada. El ex funcionario iba en un vehículo oficial de Naciones Unidas, en compañía del coordinador residente de las agencias de esta organización, lo que produjo el repudio nacional e internacional, e incluso un mensaje de protesta del Secretario General de esta organización. A este hecho se sumaron la insólita solicitud de explicación de las Farc a la ONU, por llevar en uno de sus vehículos a quien ellas consideran vinculado a los paramilitares, y el secuestro de un funcionario y dos técnicos de la Agencia de Cooperación Técnica y Desarrollo de Alemania. Las protestas del gobierno alemán y la Unión Europea, así como de otras entidades internacionales, fueron inmediatas. Las Farc trataron de disimular el clamor sin resultado, “filtrando” a la opinión pública las propuestas de cese del fuego discutidas en las conversaciones con el gobierno⁵⁹.

La cínica e inmutable posición de las Farc a las numerosas críticas recibidas indicó un eventual cambio en sus consideraciones frente a la comunidad internacional. Un balance de la apertura hacia el exterior que ha acompañado al proceso de paz indica que el gobierno ha sido más favorecido, mientras que la guerrilla ha perdido puntos, como es el caso de su imagen de defensora de intereses populares y demo-

58 Véanse “Sanciones a ‘paras’ a partir de junio: E.U.”, en *El Tiempo*, 1 de mayo de 2001, pág. 1-7; “Parte de victoria contra ‘paras’”, en *El Tiempo*, 2 de mayo de 2001, pág. 1-2; “El golpe”, en *Semana*, N° 992, mayo 7-14 de 2001; “Cacería a las finanzas de los ‘paras’”, en *El Tiempo*, 25 de mayo de 2001, págs. 1 y 1-2; “Rastreo a 40.000 giros”, en *El Tiempo*, 28 de mayo de 2001, pág. 1-9; “Castaño dejaría jefatura de las Auc”, en *El Tiempo*, 31 de mayo de 2001, pág. 1-17; “Crecen nexos ‘paras’-Ejército”, en *El Tiempo*, 31 de mayo de 2001, pág. 1-14; “Somos la cuota inicial pedida por las Farc”, en *El Tiempo*, 3 de junio de 2001, pág. 1-26; “El remezón en las Auc”, en *El Tiempo*, 7 de junio de 2001, págs. 1-2 y 1-3; “El 8.000 de los paras”, en *Semana*, N° 997, junio 11-18 de 2001; “¿De mal en peor?”, en *Cambio*, N° 416, junio 11-18 de 2001.

59 “Al oído de Tirofijo”, en *Cambio*, N° 420, julio 2-9 de 2001; “Larga historia de condenas a las FARC”, en *El Tiempo*, 15 de julio de 2001, págs. 1-2 y 1-3; “Secuestran a ex gobernador del Meta”, en *El Tiempo*, 16 de julio de 2001, pág. 2-14; “Secuestran alemanes en el Cauca”, en *El Tiempo*, 19 de julio de 2001, pág. 1-2; “‘Afectadas, garantías del diálogo’ y ‘Gobierno exige claridad a Farc’”, en *El Tiempo*, 20 de julio de 2001, págs. 1-1 y 1-3; “Farc contra el mundo”, en *El Tiempo*, 22 de julio de 2001, pág. 2-2; “Evasiva respuesta de las Farc” y “Se calienta debate de cese del fuego”, en *El Tiempo*, 23 de julio de 2001, pág. 1-10; “Farc no entregarán a los tres alemanes”, en *El Tiempo*, 25 de julio de 2001, pág. 2-13; “Alemania clama por sus secuestrados”, en *El Tiempo*, 28 de julio de 2001, pág. 1-8; “Farc ponen en peligro ayuda de UE”, en *El Tiempo*, 31 de julio de 2001, págs. 1 y 1-9; “Secuestrados por sospecha”, en *Cambio*, N° 426, 20-27 de agosto de 2001.

cráticos. Su inalterada estrategia de control militar territorial y de la población, apoyada en medidas indiscriminadas de fuerza, terminó por mostrar al mundo la extrema rigidez de su visión del conflicto y la consecuente subordinación de las consideraciones políticas a sus logros militares. Además, la captura de tres miembros del Ejército Republicano Irlandés, Ira, luego de su visita de asesoramiento en técnicas de terrorismo a las Farc en la zona de distensión, dejó al descubierto las relaciones de esta guerrilla con distintas organizaciones delincuenciales internacionales⁶⁰. En estas condiciones, el vencimiento, en octubre de 2001, de la prórroga de la zona desmilitarizada presentaba un gran reto para el futuro del proceso.

ALCANCES TÁCTICOS, ESTRATÉGICOS Y POLÍTICOS DE LA RESTRUCTURACIÓN MILITAR

En los meses previos al cambio de gobierno, los altos mandos analizaron la situación en que se hallaban las Fuerzas Militares. El fracaso el año anterior de la Operación Destructor II en los Llanos del Yarí y la derrota al comienzo del año en el Caguán, además de las numerosas críticas por parte de la opinión pública, habían generado inquietud dentro de la institución. Las investigaciones internas mostraban errores protuberantes en los procedimientos operativos, descuidos injustificados en el uso de los manuales, olvido de elementales enseñanzas de la preparación para el combate y ausencia de labores adecuadas de inteligencia. Las deficiencias en los distintos escalones de mando eran ostensibles⁶¹. También atribuían las derrotas al cambio de estrategia de las Farc, que habían iniciado su paso de la tradicional guerra de guerrillas, con unidades pequeñas, al empleo de unidades numerosas propias de la guerra regular. Pero los análisis no captaban que la fortaleza militar de la guerrilla era relativa. El cambio estratégico se derivaba de la ineficacia de la Fuerza Pública y llevaba a la falsa apreciación, por parte tanto de las Farc como de los militares, de que esta guerrilla había superado sus tácticas convencionales en cumplimiento de sus objetivos militares de expansión.

El nuevo gobierno no consideró suficientes los análisis de la cúpula castrense. El ministro de Defensa Rodrigo Lloreda manifestó desde un principio su voluntad para adelantar transformaciones profundas en la estructura militar. En aras de facilitar el cambio, pasó por alto la antigüedad y escogió en el más alto cargo militar al segundo

60 “La IRA de las Farc”, en *Semana*, N° 1.007, agosto 20-27 de 2001; “Armas, drogas, terrorismo, tecnología internacional. Los nexos de las Farc”, en *El Tiempo*, 19 de agosto de 2001, pág. 1-14.

61 “¿Hora de renuncias?”, en *Semana*, N° 827, marzo 9-16 de 1998; “Las 8 respuestas secretas por derrota del Caguán”, en *El Tiempo*, 24 de marzo de 1998, pág. 6A; “Cómo no hacer inteligencia militar”, en *Alternativa*, N° 18, abril de 1998; “Orden en la casa”, en *Semana*, N° 840, junio 8-15 de 1998.

comandante del Ejército, general Fernando Tapias, forzando así el retiro de militares cuestionados y el debilitamiento del sector que había apoyado al general Harold Bedoya en su confrontación con el gobierno anterior⁶². En una de sus primeras intervenciones públicas dijo que “se trabajará en dos frentes: hacia dentro para corregir errores, depurar, motivar y reorganizar. Y hacia fuera para mejorar la imagen y confiabilidad de la fuerza pública. En el campo operativo –afirmaba– es urgente aumentar la capacidad de combate y mejorar la inteligencia militar”⁶³.

La nueva cúpula militar pensó en diferentes medidas necesarias para lograr una restructuración militar que le devolviera la eficacia a las instituciones castrenses. Planteó que había que sacar a los soldados de los cuarteles, emplear mejor a los que hacen de todo menos combatir, modernizar las redes de telecomunicaciones y profesionalizar más el servicio militar⁶⁴. En una reunión de comandantes de las cinco divisiones y las 25 brigadas, convocada recién iniciado el gobierno por el Ministro y los altos mandos, se expresó que no habría más compañías contraguerrilla combatiendo aisladas. Se harían acciones en masa y unificadas, teniendo como base los batallones. Así mismo, se unificaría el mando de las operaciones, preferiblemente en un oficial superior. Se reactivarían los batallones de apoyo y servicio para el combate, para que hubiera más hombres en acción ofensiva y menos tropa estática. Además, se implementaría una política de integración entre las Fuerzas Militares, la Policía y otros organismos de seguridad del Estado en el desarrollo de las operaciones⁶⁵. De esta forma, el énfasis de la restructuración militar se hacía en el campo operacional. Pero la restructuración también incluía la desactivación de la cuestionada Brigada XX de inteligencia y su conversión en un organismo de inteligencia especializado, con gran capacidad técnica. Además, la reforma abarcaría la disolución de las controvertidas Cooperativas de Seguridad, Convivir, y la suscripción de bonos de paz destinados a inversión en las zonas más afectadas por la violencia. Finalmente y tras una fuerte arremetida guerrillera, el Ministro de Defensa anunció que ingresarían 10.000 soldados profesionales adicionales destinados a labores contrainsurgentes, y

62 “La nueva cúpula, comprometida con la paz”, en *El Tiempo*, 11 de agosto de 1998, pág. 3A; “Una cúpula todo terreno”, en *Semana*, N° 850, agosto 17-24 de 1998.

63 Añadía el Ministro que “Tapias se quedó por sus condiciones personales; porque tiene mucha autoridad dentro del Ejército, una visión global y una cultura más universal. Para liderar un proceso tan complejo como éste necesitábamos a alguien como él que diera una imagen distinta de la institución militar”. Con referencia al Director de la Policía, indicaba: “Serrano se quedó porque ha hecho una buena tarea; es un emblema institucional; se ha ganado un prestigio, y su presencia es una garantía”. “Un civil de tres soles”. en *Cambio*, N° 270, agosto 17-24 de 1998; “Una cúpula todo terreno”, en *Semana*, N° 850...

64 “La guerra desde otro ángulo” en *Cambio*, N° 272, agosto 31-septiembre 7 de 1998.

65 “Las Fuerzas Militares harán operaciones a gran escala y unificadas”, en *El Tiempo*, 25 de agosto de 1998, pág. 9A.

que comenzaría el desmonte del servicio militar obligatorio⁶⁶. A fin de año, el Ministro anunció que el gobierno presentaría tres proyectos de ley sobre reforma al servicio militar obligatorio, reorganización de las Fuerzas Militares y defensa y seguridad nacionales. Además, Estados Unidos apoyaría la reforma mediante la creación de un comité bilateral y permanente para asuntos de defensa, seguridad y ayuda militar, y contribuiría a la conformación de un batallón del Ejército para la lucha contra el narcotráfico⁶⁷. Se apreciaba ya un incremento de la injerencia militar de Estados Unidos, que más adelante se concretaría en la apropiación por parte del gobierno de ese país de una idea del gobierno de Pastrana llamada Plan Colombia.

Los primeros cambios militares no respondieron a la implementación de una reforma que estaba apenas en ciernes, sino al control jerárquico establecido, el ajuste a procedimientos de rutina y la reagrupación de unidades operativas. El control de los ajustes operativos no fue fácil, aunque las sanciones por las fallas en los procedimientos contribuyeron a la recuperación militar frente a la subversión⁶⁸. En noviembre, la toma de Mitú, capital del departamento de Vaupés, por un grueso contingente de las Farc, puso a prueba a la Fuerza Pública. Mediante la coordinación del Ejército y la Fuerza Aérea, y gracias a la cooperación de militares brasileños de una base fronteriza, se pudo desalojar a la guerrilla luego de cruentos combates. Tres semanas después aún se producían encuentros entre el Ejército y las fuerzas subversivas en repliegue⁶⁹. A pesar de la polémica suscitada entre guerrillas y Fuerza Pública con respecto al número de bajas de lado y lado en cada enfrentamiento armado, era claro que las Fuerzas Militares se estaban recuperando. Lo ratificaron, a mediados de 1999, las confrontaciones en Puerto Lleras, Caquetá, y Hato Corozal, Casanare, en las que

66 “Otros 10.000 soldados contra la insurgencia”, en *El Tiempo*, 20 de agosto de 1998; “Comenzó la disolución de las Convivir”, en *El Tiempo*, 22 de agosto de 1998, pág. 8A; “Gobierno espera \$ 1.2 billones con los bonos”, en *El Tiempo*, 3 de septiembre de 1998, pág. 5B.

67 “Anuncian vientos de reforma en las F.M.”, en *El Tiempo*, 19 de noviembre de 1998; “EU apoyará modernización del Ejército”, en *El Tiempo*, 1 de diciembre de 1998, pág. 6A. El Comandante de las Fuerzas Militares afirmaba que de 121.000 soldados que tenía la Fuerza Pública, 23% se dedicaba a tareas de policía vial, 35% eran bachilleres (con prohibición legal para emplearlos en tareas operacionales), 15% dedicados a entrenamiento, otros a cuidar la infraestructura y solamente el 33% a operaciones militares. Esta cifra era desproporcionada con respecto a la compleja y poco adecuada estructura militar del momento: 5 divisiones, 25 brigadas, 43 batallones de infantería, 9 de caballería, 8 de artillería, 12 de ingenieros, 19 de servicios y 50 de contraguerrilla, además de 3 brigadas móviles. “El número de efectivos de las FF.MM.”, en *El Tiempo*, 5 de diciembre de 1998, pág. 6A.

68 Véase, por ejemplo, “Coroneles piden la baja. Por combates que dejaron 35 militares muertos”, en *El Espectador*, 26 de junio de 1999, pág. 7A; “Alto mando releva a 3 coroneles. Se va de baja el Comandante del Batallón Rifles”, en *El Tiempo*, 30 de junio de 1999, pág. 9A.

69 “Batalla final por Mitú”, en *El Tiempo*, 4 de noviembre de 1998, págs. 6A-7A; “36 horas de guerra en Guaviare”, en *El Tiempo*, 27 de noviembre de 1998, pág. 6A.

hubo numerosas bajas en la guerrilla⁷⁰. Pero las acciones militares no fueron solamente reacciones ante las arremetidas de la subversión, sino que también se adelantaron operativos ofensivos. Se destacan la Operación Berlín, adelantada en Santander a fines de 1999, y la Operación Aniquilador II, implementada en septiembre y octubre de 2000 en la región del páramo de Sumapaz, ubicada entre la capital de la República y la zona de despeje. En 2001 continuaron las operaciones exitosas⁷¹.

A finales del año 2000, el Ministro de Defensa mostraba optimismo frente a la capacidad operativa militar, al anunciar que en 2001 se aumentaría el pie de fuerza en 20.000 soldados y 10.000 agentes contraguerrillas. Afirmaba que el Ejército contaba ya con 43.000 soldados profesionales y que al terminar el gobierno llegarían a ser 55.000. Así mismo, anotaba que buena parte de los cambios se habían hecho con recursos nacionales y que los recursos del Plan Colombia eran importantes pero insuficientes. Entre los logros militares estaba además la implementación del Batallón N° 2 Contra Narcotráfico. Para el 2001 estaba programada la puesta en marcha del N° 3⁷². El Ejército había pasado de 101.000 efectivos en 1990 a 121.000 en 1994, 133.000 en 1998 y 135.000 en 1999. Con la adición de la Armada y la Fuerza Aérea, las Fuerzas Militares tenían un total de 169.000 efectivos en 1999⁷³.

El ritmo con que se adelantaron los cambios previstos por la reforma militar dependió de la necesidad o no de tener respaldos jurídicos, de que estuvieran o no amarrados a la ayuda militar estadounidense y de la aceptación que tuvieran dentro de las instituciones castrenses. Esta mezcla de factores fue manejada con habilidad por el Comandante de las Fuerzas Militares, que buscó conciliar las divergencias⁷⁴. Las resistencias castrenses estaban relacionadas con el tema de los derechos huma-

70 “Sangrientos combates. Más de 70 muertos en enfrentamientos en Gutiérrez”, en *El Tiempo*, 9 de julio de 1999, pág. 8A; “En 48 horas muertos 202 guerrilleros”, en *El Tiempo*, 12 de julio de 1999, pág. 6A; Farc reconocen sólo 40 muertos”, en *El Tiempo*, 15 de julio de 1999, pág. 7A; “Mueren 50 guerrilleros en combates en Hato Corozal”, en *El Tiempo*, 2 de septiembre de 1999, pág. 7A.

71 “Cercos militares en el Sumapaz”, en *El Tiempo*, 21 de septiembre de 2000, pág. 1-11; “Militares, a la reconquista del Sumapaz”, en *El Tiempo*, 1º de octubre de 2000, págs. 1-1, 1-2 y 1-3; “El revolcón” y “La recuperación”, en *Semana*, N° 996, junio 4-11 de 2001. En 2001 se adelantaron las operaciones Gato Negro, en febrero, en Guainía, Tsunami, en mayo, en Nariño, y 7 de Agosto, en Meta y Guaviare. “Así se inició el cerco militar a las Farc” y “Últimas operaciones exitosas”, en *El Tiempo*, 19 de agosto de 2001, págs. 1-16 y 1-17.

72 “Triplicaremos la fuerza de combate”, en *El Tiempo*, 12 de diciembre de 2000, pág. 1-11; Ministerio de Defensa Nacional, *Memorias al Congreso 1999-2000*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2000, págs. 16-18.

73 Véase “Las relaciones algebraicas en la guerra irregular”, en Ministerio de Defensa, *Colombia. Defensa Nacional*, N° 450, Bogotá, diciembre de 1999.

74 Véase, por ejemplo, “Ya estamos equilibrando la situación. El general Fernando Tapias analiza los alcances de la reestructuración militar. Confía en el éxito del batallón antinarcóticos con EU y explica la estrategia castrense de amparo de los derechos humanos”, en *El Tiempo*, 25 de enero de 1999, pág. 9A.

nos y con el manejo oficial del proceso de paz, ya que se consideraba que interfería la eficacia militar. La ausencia de una política gubernamental clara para el proceso de paz y las frecuentes concesiones oficiales a las Farc provocaron malestar entre los militares, casi siempre silencioso o acallado por la labor conciliadora del general Tapias. A regañadientes se redujeron las violaciones a los derechos humanos, gracias a la presión estadounidense y a la acción de ONG defensoras de los derechos humanos, sobre todo las internacionales.

La presión permanente de las Farc para que el gobierno tomara medidas contra el paramilitarismo generó problemas con los militares. La cúpula castrense protestó porque supuestamente el Alto Comisionado para la Paz le entregó a las Farc una lista de militares investigados por la Procuraduría por negligencia en su acción contra los paramilitares. El Presidente se vio obligado a mediar y zanjar el asunto con la publicación de una declaración conjunta de conciliación en febrero de 1999⁷⁵. De igual manera, la llamada a calificar servicios, en abril de ese año, a dos generales acusados por organizaciones de derechos humanos de patrocinar grupos paramilitares, coincidió con la posterior reanudación de los diálogos con las Farc, lo que produjo un malestar soterrado en las filas castrenses⁷⁶. Sin embargo, no hubo reacciones visibles frente a dos acciones oficiales posteriores contra comandantes que no actuaron para evitar masacres ejecutadas por grupos paramilitares. El primer caso fue el retiro, en septiembre de 1999, de un general comandante de brigada, por no haber evitado una masacre en la región de Catatumbo, departamento de Norte de Santander. El segundo fue la destitución de un general, en noviembre, por parte de la Procuraduría General de la Nación, por no haber prevenido la masacre de Mapiripán, Meta, ocurrida dos años antes. La justicia penal militar asumió este caso, que culminó en febrero de 2001 con la primera condena a un general. La presión oficial por parte de los Estados Unidos por actos militares contra los derechos humanos iniciada con el caso de Mapiripán producía efectos⁷⁷.

La reacción militar más delicada fue causada por la torpe actitud de los conductores del proceso de paz de mantener a los militares al margen de lo que ocurría. En

75 “Reaccionan los militares”, en *El Tiempo*, 31 de enero de 1999, pág. 26A; “Pacto de paz entre Víctor G. y los militares”, en *El Tiempo*, 4 de febrero de 1999, págs. 1A-3A; “Los otros damnificados”, en *Semana*, N° 875, febrero 8-15 de 1999.

76 “Ruedan cabezas de dos generales”, en *El Tiempo*, 10 de abril de 1999, pág. 3A; “Alta tensión”, en *Semana*, N° 884, abril 12-19 de 1999.

77 “Un general muy Bravo”, en *Cambio*, N° 325, septiembre 6-13 de 1999; “Destituido el general Uscátegui”, en *El Tiempo*, 23 de noviembre de 1999, pág. 7A; “E.U. aplaude condena contra Uscátegui”, en *El Tiempo*, 14 de febrero de 2001, pág. 1-9; “La lección de Mapiripán”, en *El Tiempo*, 15 de febrero de 2001, pág. 1-12. “General condenado”, en *Semana*, N° 981, febrero 19-26 de 2001. La acción del gobierno en defensa de los derechos humanos frente a los militares se ha producido en esencia por presión oficial de Estados Unidos, ya que con respecto a Naciones Unidas o a la Organización de Estados Americanos el gobierno de Pastrana ha sido más permisivo que sus antecesores.

el mes de mayo, del Ministro Lloreda protestó públicamente contra el Comisionado de Paz por su anuncio sobre la conveniencia de mantener por tiempo indefinido la zona de distensión. El apoyo de los generales al Ministro, su posterior renuncia y tras ella la de quienes lo respaldaban en forma abierta, recordó el olvidado “ruido de sables” y obligó al Presidente a reunirse de emergencia con un grupo importante de generales y oficiales de insignia. La mediación del Comandante de las Fuerzas Militares y del Director de la Policía contribuyó a la solución de esta singular crisis militar. Pese al debilitamiento del gobierno frente a los militares, el problema fue superado con aparentes concesiones al sector castrense y con el nombramiento como nuevo ministro de Defensa Nacional de Luis Fernando Ramírez, quien fuera compañero de fórmula presidencial de Pastrana en la contienda electoral de 1994. Además, de ahí en adelante el gobierno se cuidó de informar a los militares sus decisiones sobre el proceso de paz⁷⁸.

Después de superada esta crisis, se rescató y revisó un proyecto de Código Penal Militar elaborado por una comisión mixta de civiles y militares nombrada por el gobierno de Samper. La nueva versión del proyecto fue presentada a mediados de 1999 al Congreso, y en agosto fue aprobada mediante la Ley 522. Pero su entrada en vigencia fue supeditada a la expedición de una ley estatutaria. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inconstitucional esta limitación⁷⁹. El texto muestra avances con relación al código anterior. Se destacan la exclusión expresa de la justicia penal militar para investigar delitos relacionados con tortura, genocidio y desaparición forzada; la prohibición a la investigación y juzgamiento de civiles; la separación de la administración de justicia del ejercicio del mando; y la definición de los delitos típicamente militares⁸⁰. No obstante, aún hay ambigüedad con relación a la competencia entre la justicia militar y la ordinaria en los casos de violaciones de derechos humanos. Pero la solución de esta ambigüedad tiende a inclinarse hacia el lado de la justicia ordinaria, en razón de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de una sorprendente sentencia del Consejo Superior de la Judicatura en julio de 2000 que terció un caso a favor de la justicia ordinaria⁸¹.

78 “Víctor G. y Lloreda, cada quien con la razón. Cúpula militar apoya a Lloreda”, en *El Tiempo*, 26 de mayo de 1999, pág. 3A; “No se irá nadie de FF.MM.: Tapias”, “Señor Presidente, esto es muy grave” y “El memorial de la Heroica”, en *El Tiempo*, 28 de mayo de 1999, págs. 6A-7A; “Jaqué al rey”, en *Semana*, N° 891, mayo 31-junio 7 de 1999; “A bordo de un duro convoy, Luis Fernando Ramírez asumió ayer el Ministerio de Defensa Nacional”, en *El Tiempo*, 19 de junio de 1999, pág. 1A; “Víctor G. Ricardo consulta diálogos con cúpula militar”, en *El Tiempo*, 30 de septiembre de 1999, pág. 3A; “No se hará nada a espaldas de FF.MM.”, en *El Tiempo*, 28 de marzo de 2001, pág. 1-8.

79 Comisión Colombiana de Juristas, *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Informe de avance sobre 2000*, Bogotá. Comisión Colombiana de Juristas, 2000, pág. 45.

80 *Gaceta del Congreso*, año VIII, N° 267, 23 de agosto de 1999.

81 Comisión Colombiana de Juristas. *Panorama de derechos humanos...*, págs. 41-43 y 109 y sigs.

Tras la aprobación del Código Penal Militar, el gobierno anunció que se le otorgarían facultades al Comandante de las Fuerzas Militares para retirar del servicio activo a quienes se desempeñaran de manera insatisfactoria en la lucha contra los grupos armados al margen de la ley⁸². En el gobierno anterior se había aprobado una medida similar para el Director General de la Policía Nacional. Por su parte, los militares anunciaron que propondrían al Congreso reformas destinadas a que las tutelas contra la Fuerza Pública pasaran a la justicia castrense, las funciones de policía judicial volvieran a manos militares –como sucedía bajo la anterior Constitución durante los estados de conmoción interior–, la Fuerza Pública pudiera realizar allanamientos y arrestar sin previa orden de autoridad judicial, y se creara la defensoría pública militar⁸³. Estas ideas coincidieron con las del proyecto de ley sobre defensa y seguridad nacional presentado en ese entonces al Senado por algunos de sus miembros.

A fines de 1999 fue aprobado un proyecto de ley sobre tipificación del genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura, que fue objetado por el Presidente con el argumento de que se estaban limitando las funciones de la Fuerza Pública. Ello provocó la protesta de la Fiscalía y de organismos defensores de derechos humanos. Finalmente, luego de varias dilaciones, en julio de 2000 fue sancionada por el Presidente la Ley 589 de 2000, que tipificó tales delitos y estableció que deben ser juzgados por la justicia penal ordinaria⁸⁴. También fueron aprobadas las convenciones internacionales suscritas por el gobierno anterior, en 1997, sobre prohibición del empleo, almacenamiento y producción de minas antipersonal, y contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos. Mediante la Ley 548 de diciembre de 1999, fue prorrogada la vigencia de la Ley 418 de 1997, conocida como de orden público, y se prohibió la incorporación de menores de 18 años en las filas castrenses⁸⁵.

La insistente presión de la comunidad internacional, en particular de Estados Unidos, para que el gobierno nacional atendiera en forma debida el problema de violación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública produjo avances indudables con la disminución de violaciones. Se debilitó la idea propia de la Guerra Fría según la cual la defensa de los derechos humanos es una estrategia diseñada por el comunismo internacional para contrarrestar las políticas de seguridad. Sin embar-

82 “Gobierno tras acuerdo humanitario”, en *El Tiempo*, 13 de agosto de 1999, pág. 11B.

83 “Tutelas contra fuerza pública a justicia militar”, en *El Tiempo*, 17 de agosto de 1999, pág. 7A.

84 Ministerio de Defensa Nacional, *Informe anual derechos humanos y DIH 2000*, Bogotá, enero de 2001, págs. 37 y 38.

85 “Objetan tipificación del genocidio”, en *El Tiempo*, 31 de diciembre de 1999, pág. 3A; Comisión Colombiana de Juristas, *Panorama de derechos humanos...*, págs. 45-46; “Prórroga al despeje”, en “Cronología”, *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional-Fundación Social, 2000, pág. 213; *Gaceta del Congreso*, Bogotá, año VIII, N° 02, 31 de enero 2000.

go, los avances han sido usados con frecuencia como medio de propaganda castrense y aún subsisten dificultades institucionales para adoptar posiciones de autocrítica⁸⁶. Como hecho insólito, el Ministerio de Defensa publicó un informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia en el año 2000, anticipándose a los habituales informes anuales del gobierno de Estados Unidos y los organismos de derechos humanos. En él hay una profusa presentación sobre los logros alcanzados en la materia, pero no se mencionan violaciones de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública⁸⁷. Pese a los adelantos, la persistencia de este problema influyó en el nombramiento, en junio de 2001, de Gustavo Bell Lemus, vicepresidente de la República y jefe de la oficina que reemplazó a la antigua Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, como nuevo ministro de Defensa Nacional. Luis Fernando Ramírez renunció de manera sorpresiva y no obstante la presión militar para que permaneciera en su cargo finalmente se retiró. En su decisión final contó la posibilidad de ser postulado candidato presidencial por el Partido Conservador⁸⁸.

En marzo de 2000, mediante la Ley 578, fueron aprobadas las facultades extraordinarias solicitadas por el Presidente para expedir normas relacionadas con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional⁸⁹. Con esta herramienta, el gobierno expidió en septiembre de ese año el Reglamento de Régimen Disciplinario, la modificación de la regulación de las normas de carrera de oficiales y suboficiales, y el régimen de carrera y estatuto de los soldados profesionales. También se aprobó la norma anunciada el año anterior sobre retiro de miembros de las Fuerzas Militares por decisión discrecional del ministro y la cúpula militar. Su aplicación comenzó el mes siguiente, con el retiro de 388 militares de diversos grados. Aunque el Ministro de Defensa desmintió que la medida tuviera relación con la presión de Estados Unidos, la inmediata aprobación oficial de ese país indicó lo contrario. Pero también hubo críticas

86 Excepción importante es la autocrítica acerca de acciones operativas promovida por los comandantes de las Fuerzas Militares y el Ejército. Por ejemplo, véase “La autocrítica de los militares. 40 comandantes analizaron durante un día derrotas y victorias”, en *El Tiempo*, 29 de marzo de 2001, pág. 1-11.

87 Ministerio de Defensa Nacional, *Informe anual derechos humanos y DIH 2000,...*. Subsiste una inquietud derivada de que el número de muertes violentas anuales no ha disminuido desde fines de los años ochenta —cuando luego de crecer se estabilizaron—, sino que se ha redistribuido. La disminución del número de víctimas por responsabilidad de agentes del Estado corresponde *grasso modo* al aumento causado por los paramilitares. Comisión Colombiana de Juristas, *Panorama de derechos humanos...*, págs. 54-56; Comisión Colombiana de Juristas, “Violación de derechos humanos y violencia sociopolítica en Colombia”, Bogotá, Estadísticas, Cuadro 1.

88 “Renunció el Ministro de Defensa”, en *El Tiempo*, 26 de mayo de 2001, pág. 1-17; “Bell, ministro de Defensa”, en *El Tiempo*, 30 de mayo de 2001, pág. 1-7; “El aterrizaje del vice”, en *Cambio*, N° 415, junio 4-11 de 2001.

89 *Gaceta del Congreso*, año IX, N° 79, Bogotá, 31 de marzo de 2000.

por parte de organismos internacionales de derechos humanos, por considerar que aún faltaba juzgar a los implicados⁹⁰.

En uso de las facultades extraordinarias, el Presidente creó la Comisión de Reforma y Modernización de las Fuerzas Militares, que a su vez conformó un comité de militares y civiles para la elaboración de un proyecto de ley de defensa y seguridad. En los dos gobiernos anteriores se habían frustrado intentos similares, por razones indicadas en los capítulos correspondientes de este libro. Sobre la base del proyecto elaborado por Gilberto Echeverry, último de los cuatro ministros de Defensa de Samper, la Comisión elaboró una propuesta que presentó en noviembre de 1999 al Ministro de Defensa. El Ministro la entregó al senador Enrique Gómez Hurtado, quien utilizó la propuesta de otro senador para modificarla. La versión de Gómez Hurtado fue presentada a mediados de 2000 e identificada como proyecto de ley 81 de 1999-Senado⁹¹. El largo trámite del proyecto y la polémica nacional e internacional desatada al final de las discusiones, ya en el año 2001, mostraron la polarización causada por el agravamiento del conflicto armado y la falta de resultados concretos del proceso de paz⁹².

El proyecto cumplió su último trámite en el Congreso en junio de 2001, con el apoyo del Ministro de Defensa y los altos mandos. La demora en la sanción presidencial indicó la sensibilidad del asunto en la opinión pública internacional vinculada al tema de los derechos humanos. La Ley 684 del 13 de agosto de 2001 recoge los aspectos básicos de los decretos 3398 de 1965 y 1573 de 1974, los cuales, junto con la Ley 48 de 1968, fueron las normas rectoras de la seguridad nacional hasta la aprobación de esta nueva ley⁹³. También incorpora avances de la Estrategia Nacional contra la Violencia del gobierno de Gaviria y apartes de los frustrados proyectos presentados por los dos gobiernos anteriores. Ejemplos de ello son la confirmación de los consejos regionales, departamentales, metropolitanos y municipales de seguridad y defensa nacional, y la unificación de la defensa y la seguridad en la autoridad del Consejo Superior de Seguridad y Defensa, y de la inteligencia en la Junta de Inteligencia Estratégica. Pero la ley ignora realidades de la Posguerra Fría y sobre

90 *Diario Oficial*, N° 44.161, Bogotá, 14 de septiembre de 2000; "Se fortalece capacidad militar", en *El Tiempo*, 15 de septiembre de 2000, pág. 1-15; "Destituídos 388 militares", en *El Tiempo*, 17 de octubre de 2000, pág. 1-20; "'Falta mucho en DD.HH.': E.U.", en *El Tiempo*, 18 de octubre de 2000, pág. 1-13.

91 Ministerio de Defensa, *Proyecto de ley de seguridad y defensa nacionales*, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, julio de 1998; *Gaceta del Congreso*, Bogotá, año IX, N° 220, 16 de junio de 2000.

92 "Legislación para la guerra", en *El Tiempo*, 16 de abril de 2001, pág. 1-10; "Fiscalía rechaza facultades a FF.MM.", en *El Tiempo*, 2 de mayo de 2001, págs. 1-1 y 1-13; "'Pastrana no debe firmar la ley'", en *El Tiempo*, 12 de julio de 2001, pág. 1-9.

93 "Aprobada ley de defensa y seguridad", en *El Tiempo*, 15 de junio de 2001, pág. 1-16; "Pastrana firmó ley de guerra", en *El Tiempo*, 16 de agosto de 2001, pág. 1-10; *Diario Oficial*, N° 44.522, Bogotá, 17 de agosto de 2001.

todo no busca una distribución equilibrada de responsabilidades institucionales. Tiene un sesgo militar en los conceptos, la nomenclatura y el lenguaje del planeamiento y la ejecución. En el Ministerio de Defensa y sus dependencias militares recae el grueso de la responsabilidad de las funciones de la defensa y la seguridad. En los teatros de operaciones se subordinan las autoridades civiles a las militares. La participación de instancias estatales distintas al Ejecutivo es simbólica: se las menciona en lo que denomina el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, se incluyen los presidentes de las comisiones segundas del Congreso en el Consejo Superior y se señalan funciones regulares al Consejo Superior de la Judicatura. Al Presidente de la República le corresponden funciones abstractas, como dirigir los campos de poder nacional. También debe aprobar planes y documentos, que de cualquier manera es su responsabilidad constitucional. El ingrediente político y estratégico, esencia de la seguridad y la defensa nacionales, es ajeno a su incumbencia. La Ley le da facultades al gobierno para expedir un estatuto antiterrorista en 90 días⁹⁴. Así, los militares quedaron responsables de diseñar la política sobre el tema central de la crisis nacional. Y la conducción del proceso de paz por parte del Presidente quedó como rueda suelta del engranaje de las políticas de seguridad.

La polémica desatada con la aprobación de la ley y la presión nacional e internacional para que el Presidente no la sancionara se orientaron sólo a los artículos 58 y 59, sobre flagrancia y policía judicial, que corresponden a procedimientos operacionales. Estas disposiciones fueron suavizadas en las discusiones, en el sentido de que la captura fuera en flagrancia y que sólo se otorgaran facultades de policía judicial, transitorias y precisas, a un grupo exclusivo debidamente capacitado de las Fuerzas Militares, por atribución del Fiscal General de la Nación. Aun con estas salvedades, el problema de las medidas radica en que quienes las ejerzan van a ser a la vez juez y parte. Los que defienden estas medidas sostienen que su necesidad obedece a la situación de guerra; pero es este hecho el que las hace peligrosas. Si no fuera por la guerra las normas no causarían problema alguno⁹⁵.

94 Un aspecto negativo adicional de la ley son sus disposiciones presupuestales (Capítulo II), pues se eliminan los límites en los gastos de personal de las entidades públicas nacionales y se confirma la excepción existente en el crecimiento de los gastos por adquisición de bienes y servicios para la Fuerza Pública. Con ello se desconoce la gravedad de la situación fiscal de los gastos militares.

95 “Pastrana no debe firmar la Ley”, en *El Tiempo*, 12 de julio de 2001, pág. 1-9; “Ayuda a Colombia, a debate en E.U.”, en *El Tiempo*, 20 de julio de 2001, pág. 1-2. Un argumento de los senadores que defendieron el proyecto indica que las normas que han sido criticadas las contempla la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia. Al respecto, esta ley dice en el artículo 33 sobre dirección, coordinación y control de las funciones de policía judicial: “...y los restantes entes públicos a los cuales de manera transitoria el Fiscal general les haya atribuido tales funciones (...), de manera permanente, especial o transitoria directamente o por conducto de los organismos que ésta señale”. *Gaceta del Congreso*, año V, N° 111, 11 de abril de 1996, pág. 5.

En el mismo campo de reforma militar, en agosto de 2000 el gobierno expidió el Decreto 1512, que modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional⁹⁶. Esta modificación reemplazó a la que se había hecho menos de un año antes, con el fin de agilizar la administración de las instituciones castrenses. Esta detallada norma ratifica el Consejo Superior de Defensa y Seguridad Nacional como órgano asesor de este ministerio y le confiere nuevas funciones al viceministro, como las de organizar los recursos asignados a la entidad, dirigir las políticas de ejecución presupuestal y apoyar la planeación estratégica. En general, se trató de poner a tono la estructura del Ministerio con la reforma militar y las necesidades administrativas de la guerra.

El proceso de autocrítica castrense iniciado al final del gobierno de Samper tuvo un componente importante poco conocido. Los militares no sólo estaban preocupados por su ineficacia operativa, sino también por su mala imagen. Por eso, en el empalme de los dos gobiernos buscaron ayuda externa para mejorar la imagen, lo que llevó más adelante a que se cuestionaran la mentalidad militar producida por la arraigada socialización castrense. Además de buscar mecanismos de comunicación más eficaces dentro de las instituciones militares y entre éstas y la sociedad, quienes han trabajado en este problema han buscado la asimilación de un concepto de seguridad articulado con los ideales democráticos⁹⁷. Esta labor educativa es lenta y difícil, ya que la concepción política de seguridad democrática es incompatible con el concepto tradicional de seguridad nacional heredado de la Guerra Fría. Además, el fortalecimiento de la subversión ha dificultado cualquier cambio en la mentalidad militar. Aunque desconocida, esta labor es un elemento significativo del proceso de reforma militar que ojalá logre avanzar.

Otros aspectos de la reforma militar que no requerían soporte legal comenzaron pronto y avanzaron a buen paso. Tal fue el caso de la sustitución de conscriptos reclutados a instancias del servicio militar obligatorio por soldados profesionales en zonas de conflicto armado, que se inició en enero de 1999⁹⁸. De igual manera, desde mediados de ese año fueron creadas nuevas unidades y reorganizadas las antiguas, con el fin de desarrollar mayor eficacia operativa. La creación de la Brigada Fluvial de Infantería de Marina, con base en Puerto Leguízamo, departamento de Putumayo, compuesta por cinco batallones, busca el control de 12.600 kilómetros de ríos navegables. La conformación de la Fuerza de Despliegue Rápido, como unidad operativa mayor del Ejército, que integra a las tres brigadas móviles, la Brigada de Fuerzas Especiales y la Brigada de Aviación del Ejército, se propone alcanzar mayor movili-

96 *Diario Oficial*, N° 44.125, Edición Extraordinaria, 11 de agosto de 2000.

97 Entrevista con Bernardo Toro, Bogotá, octubre de 2000.

98 "Desmontan servicio obligatorio", en *El Tiempo*, 11 de enero de 1999, pág. 9A. En la práctica, el servicio militar obligatorio ha sido discriminatorio, pues siempre han sido reclutados jóvenes de las clases populares. Incluso, se estableció el servicio militar especial para bachilleres, que no pueden participar en operativos de combate. Los grupos altos han tenido siempre oportunidad de evadir esta obligación legal.

dad y capacidad de reacción frente a las acciones de la subversión. Estas unidades fueron equipadas en gran medida con la ayuda militar estadounidense⁹⁹.

El proceso de ayuda militar estadounidense se puso en marcha sin cortapisa alguna, como parte de la reestructuración castrense. A mediados de 1999, en víspera de la entrega por parte de los Estados Unidos de su última base en Panamá, el Ministro de Defensa, con el apoyo del general Barry McCaffrey, zar antidrogas de Estados Unidos, le pidió a ese país una ayuda de 500 millones de dólares para dos años con el fin de combatir la narcoinsurgencia. En octubre, Estados Unidos autorizó 58 millones de dólares para el Ejército y 10 para la Policía, destinados a la lucha contra las drogas, y en noviembre llegaron tres helicópteros Black Hawk con el mismo fin. Estos recursos se sumaban a los 294 millones aprobados para 1999. En los últimos meses de ese año fueron puestos en operación el Batallón N° 1 Contra Narcotráfico y la Central de Inteligencia Antinarcoóticos, con base en la Amazonía colombiana, ambos financiados por Estados Unidos¹⁰⁰. Eran las primeras unidades militares destinadas específicamente para la lucha contra las drogas. Así se dio un giro sustancial a los objetivos de la seguridad nacional.

De 30 millones de dólares que recibió el país en 1995 de parte de Estados Unidos para combatir el narcotráfico, se pasó a 83 millones en 1998 y a 294 millones en 1999, siendo esta última cifra mayor que lo recibido por el resto de América Latina y el Caribe en ese año. Dentro del Programa Internacional para el Control de los Narcóticos del Departamento de Estado, en 1996 Colombia recibió 13 millones y medio de dólares, 57 en 1998 y 203 en 1999, la mayor parte destinada a la Policía Nacional. A partir de 1999 se incrementó el apoyo al Ejército con el batallón contranarcotráfico mencionado, a la Fuerza Aérea con aviones A-37 para interceptación de aeronaves, y a la Armada con la Brigada Fluvial¹⁰¹. Antes de que se incrementara la ayuda nor-

99 “Crean brigada fluvial de infantería contraguerrillas para los ríos”, en *El Tiempo*, 30 de julio de 1999, pág. 15A; “Hoy comienza la contraguerrilla fluvial”, *El Tiempo*, 4 de agosto de 1999, pág. 8A; “Avanzamos y nos fortalecemos con nuevas unidades”, en Ministerio de Defensa, *Colombia. Defensa Nacional*, N° 450...; Ministerio de Defensa Nacional, *Memorias al Congreso 1999-2000...* págs. 17 y 150.

100 “McCaffrey apoya al Ejército”, en *El Tiempo*, 17 de julio de 1999, pág. 1A; “EU entrega última base en Panamá”, en *El Tiempo*, 30 de julio de 1999, pág. 10A; “El reto del nuevo Batallón Antidrogas”, en *El Tiempo*, 15 de septiembre de 1999, pág. última B; “Llegaron más Black Hawk”, en *El Tiempo*, 2 de noviembre de 1999, pág. última D; “Mañana comienza operaciones nuevo Batallón Antinarcoóticos” y “Avanzamos y nos fortalecemos con nuevas unidades”, en *El Tiempo*, 20 de diciembre de 1999, pág. 3A.

101 “Presencia militar de Estados Unidos en Colombia” en Latin America Working Group & Center for International Policy, <http://www.ciponline.org/facts>. Reproducido en parte por *El Tiempo*, 16 de diciembre de 1999, pág. 6A. El apoyo tecnológico de los Estados Unidos incluye equipo sofisticado manejado por oficiales de ese país, como los aviones “fantasma”, uno de los cuales (RC-7B) sufrió un publicitado accidente, en julio de 1999, en la frontera sur del país. “El lobo del aire”, en *Semana*, N° 900, agosto 2-9 de 1999.

teamericana, la Comisión de Racionalización del Gasto Público calculaba que en 1997 el costo de la guerra había sido de 3.700 millones de dólares, equivalente al 4 por ciento del PIB¹⁰².

La ayuda militar tomó fuerza en 1999, mediante la presencia oficial de Estados Unidos en la reorganización militar operativa del país, sobre la base de lo iniciado durante el gobierno de Samper y de la inmersión nacional en la política antidrogas de ese país comenzada en el cuatrienio de Gaviria. Sin embargo, aún faltaba el componente mayor del apoyo militar norteamericano. El pedido de ayuda al Congreso y al gobierno de los Estados Unidos formulado en Washington a mediados de ese año por el Ministro de Defensa y el Comandante de las Fuerzas Militares, fue el punto de partida para que ese gobierno se apropiara del impreciso Plan Colombia ideado por el presidente Pastrana. Con ello, en 2000 la ayuda militar estadounidense tomaría una dimensión aún mayor.

EL PLAN COLOMBIA: LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA INCERTIDUMBRE

El 7 de agosto de 1998, en su discurso de posesión, el presidente Pastrana dijo que

(...) la paz será el hilo conductor del próximo plan de desarrollo. Ello implicará inversiones sociales y de infraestructura de gran magnitud en las zonas de conflicto. Con este objetivo vamos a crear el gran “Fondo de la Paz”, (...) [que] se nutrirá de aportes tripartitos provenientes de tres fuentes distintas. En primer lugar del propio gobierno, el cual (...) liberará recursos importantes que podrá destinar a inversiones estratégicas para la paz. En segundo lugar, de aportes provenientes de la Comunidad Internacional que ha mostrado su interés en colaborar económicamente para aclimatar la paz en Colombia. Y en tercer lugar, de dineros que habrán de aportar los colombianos prósperos, a través de un “Bono de Paz de Obligatoria Suscripción”, cuya autorización solicitaremos al Congreso Nacional, (...) ¹⁰³.

Con esta idea, el Presidente rompió el ostracismo en que fue sumido el gobierno de Samper y emprendió pronto su “diplomacia por la paz”. Realizó los más variados viajes que mandatario nacional haya hecho a los centros internacionales de poder en corto tiempo. No obstante, el tema del “Fondo de la Paz”, rebautizado como Plan Colombia, tal vez el objetivo principal de esas visitas, no fue claro, pues el Presidente no propuso participaciones, responsabilidades, ni metas concretas a los diferentes gobiernos y entidades con quienes se entrevistó. Por eso el respaldo externo que Pastrana recibió a sus objetivos de paz fue tan general y amplio como intangible¹⁰⁴.

102 “La pelea más cara del mundo”, en *El Tiempo*, 6 de enero de 1999, pág. 10A.

103 “Comienza un nuevo amanecer”, en *El Espectador*, 8 de agosto de 1998, pág. 5-A.

104 La mejor publicación sobre el Plan Colombia es la del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, de la Universidad Nacional de Colombia, *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá. Editorial Planeta, 2001.

En un discurso, en noviembre de 1998, el Alto Comisionado para la Paz afirmaba que Colombia iba a ganar la guerra contra el narcotráfico mediante la erradicación y sustitución de cultivos, la modernización de las fuerzas armadas, la construcción de confianza y diálogo en la zona de distensión, el fortalecimiento de regiones y municipios, la elaboración de macroproyectos institucionales y una reforma política. Concluía mencionando que la propuesta de paz del presidente Pastrana tenía tres elementos: el diálogo y la negociación, la reforma política y el Plan Colombia al estilo Plan Marshall –tal como lo había expuesto Pastrana en uno de sus discursos¹⁰⁵.

La primera concreción del Plan Colombia se produjo con su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno: Ley 508 de 1998. Un aparte de la sección sobre desarrollo y paz señala que el Plan Colombia es una estrategia presidencial formulada para recuperar las responsabilidades centrales del Estado en relación con la promoción de la democracia, el monopolio en la aplicación de la fuerza pública y la justicia, el respeto por los derechos humanos, y la preservación del orden público, entre otros. Para su logro el documento menciona cuatro estrategias: recuperación económica y social, seguridad y justicia, plan de democratización y desarrollo social, y proceso de paz¹⁰⁶.

El Departamento Nacional de Planeación fue la entidad encargada de diseñar el Plan. Ahí se centralizaron los documentos sobre el tema: uno publicado en diciembre de 1998 y los borradores resultantes de consultas y aportes de agencias del gobierno. A mediados de 1999 coincidió el afán de la Presidencia de la República de concretar una versión oficial del Plan con la publicación de un artículo en el *New York Times* de la Secretaria de Estado de Estados Unidos sobre la ayuda a Colombia y la visita a Bogotá del subsecretario para asuntos políticos de ese país, Thomas Pickering, encargado de coordinar la política hacia Colombia. Con la asesoría de funcionarios norteamericanos tanto civiles como militares y del Ministerio de Defensa, la Presidencia elaboró la primera versión oficial del plan, titulada “Plan para la paz, prosperidad y fortalecimiento del Estado”. Este documento, escrito inicialmente en inglés, se dio a conocer en septiembre y consta de cinco partes: la economía, la estrategia antidrogas, la reforma del sector justicia, el plan para la democratización y el desarrollo social, y el proceso de paz. Sus objetivos son cuatro: fortalecimiento del Estado, reforma de las instituciones –incluidas las militares–, lucha antinarcóticos y recuperación económica¹⁰⁷. Este documento fue la base para el nacimiento de lo que

105 Víctor G. Ricardo, “Discurso de inauguración del ‘Foro sobre propuestas de paz’”. Bogotá, Universidad de los Andes, 5 de noviembre de 1998, grabación.

106 Departamento Nacional de Planeación, *Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002*, Bogotá, DNP, 1999.

107 Véanse Adam Isacson, “La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la Región Andina”. en *Colombia Internacional*, N° 49-50, Bogotá, CEI, Universidad de los Andes, febrero

se conoció como ayuda global integradora de intereses y decisiones de las agencias estatales norteamericanas preocupadas por el deterioro de la situación colombiana, en particular las relacionadas con la política antidrogas, que sustituyó a la antigua cooperación militar entre los dos países. Los problemas derivados de la existencia de la zona de distensión, la persistencia del flujo de narcóticos hacia Estados Unidos y el control de la mayor parte de las áreas productoras de coca por parte de las Farc sirvieron de estímulo para la puesta en marcha de esta modalidad.

La competencia entre demócratas y republicanos por quién prestaba mayor atención al problema de las drogas en la región andina, llevó a que un grupo de senadores republicanos presentara al Congreso de Estados Unidos, en octubre de 1999, un proyecto de ley sobre ayuda a Colombia por valor de 1.300 millones de dólares para tres años. Pese a los llamados del presidente Pastrana al presidente Clinton y a las visitas de funcionarios colombianos a ese país, el proyecto naufragó en medio de la puja política entre el gobierno demócrata y la mayoría republicana del Congreso¹⁰⁸. Al inicio de 2000, la administración Clinton presentó al Congreso una solicitud de ayuda para Colombia cercana a los 1.600 millones de dólares, sustentada en su apoyo al Plan Colombia. Los debates legislativos, las críticas de los organismos no gubernamentales estadounidenses e internacionales y los numerosos artículos en los principales medios periodísticos norteamericanos, contrastaron con el sigilo con que el gobierno nacional manejó el asunto en el país, con la opinión pública nacional desprevenida y con la despreocupación del Congreso Nacional y de otros organismos oficiales¹⁰⁹. El cabildeo oficial de Colombia fue permanente desde que se presentó la propuesta republicana. Se contrató a una firma norteamericana especializada, varios funcionarios hicieron viajes

(Continuación Nota 107)

de 2001, pág. 70; Adam Isacson, "Colombia Project", Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 16 de junio de 2001; *Plan Colombia. Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State*, Presidency of the Republic of Colombia, Bogotá, October 1999 edition.

108 "Apoyo de E.U. llegará en el 2000", en *El Tiempo*, 21 de octubre de 1999, pág. 7A; "Se embolató la ayuda de E.U.", en *El Tiempo*, 7 de noviembre de 1999, pág. 6A; Andelfo García, "Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática", en Iepri, UN, *El Plan Colombia y la internacionalización...*

109 La excepción a la desprevenida opinión pública nacional frente al Plan Colombia fueron las ONG. Véase "Creció poder de las ONG", en *El Tiempo*, 8 de julio de 2000, pág. 1-3. Luego de la aprobación del Plan proliferaron las discusiones y publicaciones acerca del tema, tanto en el país como en la región andina. Véase, por ejemplo, Kintto Lucas, "Plan Colombia. La paz armada", Quito, Planeta, 2000; Alberto Garrido, *Guerrilla y Plan Colombia: hablan las Farc y el Eln*, Mérida, Venezuela, Producciones Karol, 2000; Jairo Estrada Álvarez (editor), *Plan Colombia. Ensayos críticos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001; Alop, *Plan Colombia. ¿Seguridad regional o amenaza regional?*, Lima, Alop-Cepes, 2001; "Plan Colombia: paz esquiva o imposición armada", en *Economía y Política*, N° 8. Edición Especial, Cuenca, Ecuador, marzo-2001; Iepri, UN, *El Plan Colombia y la internacionalización...*

a los Estados Unidos y el presidente Pastrana realizó dos visitas oficiales. El proyecto fue finalmente aprobado en julio de 2000, con una duración de dos años¹¹⁰.

Las cifras aprobadas fueron las siguientes. De un total de 1.319.1 millones de dólares, 860.3 (65,2%) corresponden a asistencia para Colombia, 110 (8,3%) para Bolivia, 32 (2,4%) para Perú y 20 (1,5%) para Ecuador. A otros países, como Brasil, Panamá y Venezuela, les asignaron 18 millones en total. El resto le fue otorgado a agencias antidrogas estadounidenses (223.5, 16,9%) y al Programa Clasificado de Inteligencia del mismo país (55.3, 4,2%), incluidos 30 millones para la compra de un avión de reconocimiento similar al que se estrelló en julio de 1999 en Patascoy. De los fondos destinados a Colombia, 519.2 millones (60,4%) son para asistencia militar, 123.1 (14,3%) para asistencia a la Policía Nacional, 68.5 (8,0%) para desarrollo alternativo, 51.0 (5,9%) para derechos humanos, 37.5 (4,4%) para atender a la población desplazada, 13.0 (1,5%) para reforma judicial y 3.0 (0,3%) para el proceso de paz. De los fondos destinados para asistencia militar, 328 millones (63,2%) son para comprar helicópteros (208 para Black Hawks y 120 para Hueys); y 26 millones (21,1%) de la asistencia a la Policía tiene el mismo fin¹¹¹.

La ayuda aprobada modificó varias de las cifras solicitadas por la administración Clinton. Se triplicó la partida aprobada para la protección de los derechos humanos; sin embargo, su monto es sólo de 51 millones de dólares. Así mismo, la suma destinada al desarrollo alternativo es inferior en casi 40 millones a los 106.5 millones solicitados por el gobierno norteamericano. Estas y otras modificaciones no alteraron el patrón básico: la mayor parte de la ayuda está destinada a fines militares y policivos. Aparte de las altas cifras para el equipo aéreo, son importantes las destinadas a capacitación y entrenamiento¹¹². Los nuevos recursos se sumaron a los 330 millones que ya habían sido asignados para los años 2000 y 2001, que también corresponden principalmente a ayuda militar y policiva¹¹³.

Los componentes del texto aprobado son: mejoramiento de la capacidad de acción del gobierno y respeto por los derechos humanos, expansión de las operaciones

110 "Bill Clinton se la juega toda por Colombia", en *El Tiempo*, 28 de enero de 2000, pág. 6A; "Arenas movedizas", en *Time Magazine*, 28 de enero de 2000; "Colombia y E.U., una nueva era", en *El Tiempo*, 2 de julio de 2000, pág. 1-15.

111 García, "Plan Colombia y ayuda estadounidense...", págs. 258-259; <http://www.gao.gov>, United States General Accounting Office, GAO, "Drug Control in Colombia", Washington D.C., October 2000, pág. 7; Isacson, "La asistencia estadounidense a la seguridad en...", págs. 66-67 y 74-78; Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia*, sin lugar de edición, febrero, 2001.

112 Salvo Corea del Sur, Colombia fue el país del mundo que más entrenamiento militar recibió de Estados Unidos en el año 2000, con 5.086 militares entrenados. Así mismo, siguió siendo el tercer país del mundo, detrás de Egipto e Israel, en ayuda militar, con 709 millones de dólares frente a casi 306 que recibió en 1999. "Colombia, más práctica militar", en *El Tiempo*, 18 de enero de 2001, pág. 1-11.

113 Isacson, "La asistencia estadounidense a la seguridad en...", pág. 62.

antinarcóticos en el sur de Colombia, desarrollo económico alternativo, aumento de la restricción del tráfico aéreo en Colombia y en toda la región, y asistencia para la Policía Nacional¹¹⁴. La referencia a la región y no solamente a Colombia, y las partidas asignadas a otros países, alteraron los límites nacionales iniciales y le dieron proyección regional. Con la anuencia pasiva y luego activa del gobierno colombiano, Estados Unidos se apropió de la idea original del Plan Colombia, no sólo tergiversando el sentido nacional que le había dado el gobierno, sino también imprimiendo el sello de su obsesiva política prohibicionista y represiva contra las drogas mediante la distribución desbalanceada de las partidas asignadas, con claro predominio de lo militar y policivo.

La ejecución de la ayuda estadounidense quedó supeditada a varios condicionamientos: la toma de medidas encaminadas a evitar la violación de los derechos humanos por parte de la fuerza pública, el juzgamiento de paramilitares, el desarrollo de una estrategia para eliminar toda la producción de coca y amapola para el año 2005 y las certificaciones periódicas. Sin embargo, la figura de *waiver* permite que el Presidente de los Estados Unidos elimine estos condicionamientos si lo cree necesario¹¹⁵.

Fuera de los 860 millones financiados por los Estados Unidos, no hubo claridad sobre la composición del Plan Colombia¹¹⁶. Al final de 2000, el gobierno indicaba que el presupuesto total del Plan era de 7.545 millones de dólares, de los cuales 4.000 eran recursos nuevos. Señalaba además que para la lucha contra el narcotráfico estaban destinados 1.336 millones, para la recuperación económica y social 1.069 millones y para el fortalecimiento institucional 1.895 millones¹¹⁷. Estas cifras fueron

114 “El Plan Colombia”, Documentos de *Semana* sobre el Plan Colombia, Bogotá, 31 de julio de 2000. Para una crítica al texto del Plan, véase Francisco De Roux, “Aportes sobre el Plan Colombia”, en Alop, *Plan Colombia. ¿Seguridad nacional o amenaza...?*

115 GAO, “Drug Control in Colombia”..... En la discusión del proyecto, los intereses políticos se cruzaron con los económicos. Por ejemplo, un legislador republicano apoyó la compra de helicópteros Super Huey (1.8 millones cada uno) de la fábrica Bell, ubicada en Texas, donde había sido elegido, y un demócrata defendió la compra de Blackhawk (12.8 millones cada uno) de la fábrica Sikorsky, ubicada en Connecticut, estado que representaba. “Un negocio redondo”, en *Time Magazine*, 28 de enero de 2000.

116 Incluso Estados Unidos no estaba seguro de lo que ocurría, pues afirmaban que el Departamento de Defensa y otras agencias no habían completado la implementación de sus proyectos de apoyo al Plan Colombia y que Colombia aún no había desarrollado el detalle de los planes necesarios para manejar las actividades incluidas en el Plan. Por eso afirmaban que los costos totales y los programas específicos requeridos para obtener las metas del Plan se desconocían y una significativa reducción en la producción de droga y actividades de tráfico tomaría años en materializarse. US GAO, “Drug Control in Colombia”...

117 Presidencia de la República, *Plan Colombia. Cambio para construir la paz*, sin lugar ni fecha de edición. Un artículo periodístico, que pretendía darle claridad al asunto, llevó a mayor confusión. Mencionaba que el Plan tenía un presupuesto de 7.500 millones de dólares, 3.150 de ellos con-

adscritas a los recursos ordinarios del presupuesto nacional de diferentes maneras: haciendo cambios nominales de programas existentes; incorporando programas futuros; y asignándole al Plan créditos diversos, como los del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento, así como también los recaudos de los bonos de paz. Debido a los ajustes permanentes, organismos oficiales de Estados Unidos, tanto civiles como militares, expresaron dudas sobre la capacidad de Colombia para definir sus requerimientos y pesimismo sobre las posibilidades de obtener dineros nuevos apreciables sin reducir otros programas gubernamentales¹¹⁸.

Las donaciones de otros países fueron pocas debido a la identificación que hicieron entre los planes de lucha antidroga de los Estados Unidos y el Plan Colombia. Las críticas en medios europeos fueron numerosas. Se argumentó que el riesgo de una escalada militar es grande debido a que el 70 por ciento de la ayuda norteamericana es militar. Además, la mayor parte de esa ayuda termina en manos de empresas de armamentos, laboratorios productores de químicos y órganos de formación de personal de seguridad de Estados Unidos. Como respuesta a estas críticas, el gobierno colombiano presentó antes de las reuniones de las mesas de donantes una nueva versión del Plan Colombia, titulada “Plan Colombia: fortalecimiento institucional y desarrollo social 2000-2002”, orientada a captar recursos de los países europeos y Japón. Esta versión hace énfasis en lo social y es más equilibrada en sus componentes¹¹⁹.

Mientras el gobierno esperaba recaudar mil millones de dólares en la mesa de donantes organizada en Madrid en julio de 2000, sólo obtuvo 100 millones de España, 20 de Noruega, 70 de Japón, 131 de Unicef y 300 en créditos del Banco Mundial, el BID y la CAF. En la segunda sesión de esa mesa, celebrada en octubre de 2000 en Bogotá, Suiza prometió 15 millones y Canadá 40. Luego Japón dio 100 adicionales. En la tercera sesión de la mesa, en Bruselas en abril de 2001, la Comisión Europea aprobó 125 millones y la CAF 100 para proyectos sociales y para el proceso de paz. Un vocero del gobierno colombiano anunció que allí concluía el proceso, ya que habían superado la meta de recaudación de fondos externos. Lo cierto es que la mayoría de estos recaudos son créditos, hacen parte de programas de ayuda externa establecidos con anterioridad o no son apoyos explícitos al Plan Colombia sino al

(Continuación Nota 117)

templados en el plan cuatrienal de presupuesto, 850 obtenibles mediante los bonos de paz y 900 de préstamos de organismos multilaterales. Añadía que el gobierno aspiraba a que la comunidad internacional aportara 2.600 millones, y que ya había conseguido 1.319. Rafael Nieto Loaiza, “Mitos y verdades del Plan Colombia”, en *El Tiempo*, 31 de diciembre de 2000, pág. 1-6.

118 US GAO, “Drug Control in Colombia”..., págs. 20 y 22.

119 García, “Plan Colombia y ayuda estadounidense...”.

proceso de paz¹²⁰. Esta posición se había concretado en febrero de 2001, cuando el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que “reitera su firme apoyo al proceso de paz iniciado por el Presidente Pastrana”, y afirma “...que el Plan Colombia no ha sido el producto de un proceso de concertación entre los distintos actores sociales (...), que un mayor grado de militarización de la lucha contra la droga acarrea el riesgo de una escalada del conflicto en la región, y que las soluciones militares no pueden conducir a una paz duradera (...), que en materia de lucha contra los cultivos ilegales se debe dar preferencia a las soluciones negociadas y concertadas (...), y que con atacar el problema en un solo país lo único que se consigue es traspasarlo a los países limítrofes (...)”¹²¹.

En la reunión de jefes de Estado suramericanos celebrada en Brasilia a fines de agosto de 2000, el apoyo pedido por el presidente Pastrana al Plan Colombia fue otorgado con discreción, pues entre los vecinos existen reservas. Panamá abriga temores, ya que sufre la frecuente violación de su frontera por parte de guerrillas y paramilitares¹²². El gobierno venezolano, aparte de reforzar sus fronteras, muestra condescendencia con la causa guerrillera colombiana, de alguna manera compatible con su proyecto bolivariano, lo que ha provocado varios roces diplomáticos entre los dos países. Brasil cambió su dispositivo militar en una frontera que es bastante porosa. Perú fortaleció militarmente la frontera con Colombia, desde antes del episodio en que se vieron envueltos sus militares por el contrabando de armas rusas a las Farc, problema con el que se inició la crisis que llevó a la renuncia de Fujimori. Y Ecuador es el más conforme, a pesar de las crecientes críticas de la opinión pública al Plan, debido en parte a su participación en la ayuda de Estados Unidos y a su compromiso con este país para que use la base militar de Manta con fines de interdicción y apoyo logístico. Así, pese a las declaraciones norteamericanas destinadas a disminuir las

120 “La senda de la paz no se construye con el Plan Colombia”, declaración de ONG de la Unión Europea, julio de 2000; “El malestar europeo”, en *Semana*, N° 958, septiembre 11-18 de 2000; “Unión Europea dice sí y no” y “Los números del Plan Colombia”, en *El Tiempo*, 29 de octubre de 2000, pág. 1-25; “El Plan Europa”, en *Cambio*, N° 384, octubre 30-noviembre 6 de 2000; “Firma de E.U. entrena al Ejército”, en *El Tiempo*, 9 de diciembre de 2000, pág. 1-20; “US\$ 304 millones a Colombia”, en *El Tiempo*, 1 de mayo de 2001, pág. 1-2; “La ayudita europea”, en *Cambio*, N° 411, mayo 7-14 de 2001; Joaquín Roy, “La asistencia europea a Colombia: ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz?”, en *Colombia Internacional*, N° 51, Bogotá, enero-abril de 2001. “Los primeros 960 millones se consiguieron en 1999 de la banca internacional en Washington (...), a mediados del año pasado, el Congreso de E.U. aprobó un paquete de ayuda de 1.300 millones (...), en Madrid, el Gobierno recaudó otros 621 millones (...) [en Bogotá 155] (...) Además, la Casa Blanca ha pedido al Congreso 441 millones para proyectos en Colombia”. “Hemos superado la cifra”, en *El Tiempo*, 1 de mayo de 2001, pág. 1-2.

121 “Plan Colombia B5-0087/2001”, <http://www.tni.org/drogas>.

122 Una noticia reveló que por causa del forzado retiro militar de la Zona del Canal, Estados Unidos patrocinó la construcción de una pista de aterrizaje en inmediaciones de la frontera con Colombia. “Pista sin pista”, en *Semana*, N° 971, diciembre 11-18 de 2000.

prevenciones, su militarización del Plan contribuyó a que Colombia pasara de ser un país problema a convertirse, ante los ojos de la comunidad internacional, en el mayor peligro para la seguridad regional¹²³.

En septiembre de 2000 se inició formalmente la parte del Plan financiada por Estados Unidos, con la firma del Canciller colombiano y la Embajadora de ese país de los tres primeros convenios para programas no militares cuyo valor es de más de 175 millones de dólares. Putumayo, el área inicial del Plan, tenía en ese momento 40.000 hectáreas sembradas de coca, un tercio de los cultivos nacionales. A finales del año, las Farc organizaron allí un paro armado, como parte de su estrategia para enfrentar a los paramilitares que estaban disputándoles el control de la zona. Por ello el gobierno dijo que posponía la parte militar del Plan, programada para comenzar en esos días. En diciembre, el presidente Pastrana anunció millonarias inversiones sociales en la zona, y los medios resaltaron los acuerdos oficiales con las comunidades para la erradicación manual de cultivos. Lo que no se mencionó fue el inicio de la fumigación aérea para erradicar los llamados cultivos industriales¹²⁴.

En Colombia se especuló mucho sobre si el cambio de gobierno en los Estados Unidos afectaría o no el desarrollo del Plan Colombia. En la entrevista informal del presidente Pastrana con el presidente Bush, en febrero de 2001 en Estados Unidos, el mandatario norteamericano dejó en claro que su apoyo al Plan Colombia continuaba. Sin embargo, rechazó la propuesta de Pastrana para que el gobierno estadounidense participara en las conversaciones con las Farc. Bush manifestó que, antes de cualquier contacto, la guerrilla debería entregar a los autores del asesinato de los indigenistas norteamericanos. Este encuentro fue intrascendente, tal como lo confirmó el pobre cubrimiento de los medios de Estados Unidos a la visita presidencial¹²⁵.

El avance de la ejecución del componente militar del Plan Colombia produjo críticas en el país y en el exterior. Los vecinos llegaron a pensar en aislar al país. No obstante, Pastrana logró el respaldo al Plan Colombia en la reunión realizada, en abril de 2001, en Cartagena como preparación de la III Cumbre de las Américas que se haría en Quebec. Incluso Chávez lo apoyó, con el aliciente de que Estados Unidos

123 Véase, entre otros, "Miedo al contagio narco-guerrillero y a desplazados", en *El Tiempo*, 23 de agosto de 2000, pág. 1-3; "Washington regaña a países vecinos", en *El Tiempo*, 26 de agosto de 2000, pág. 1-12; "La confusa conexión peruana" en *El Tiempo*, 27 de agosto de 2000, pág. 1-2; "Tráfico de armas", en *Caretas*, N° 1635, Lima, 7 de setiembre, 2000; "Estrategia regional frente a la droga", en *El Comercio*, Quito, 3 de septiembre de 2000, pág. C3; "Entre el temor y la fe", en *El Universo*, Guayaquil, 29 de septiembre de 2000, pág. 3; "El Plan Colombia pone en aprietos a los vecinos", en *La Razón*, La Paz, 4 de marzo de 2001, pág. 7A; "El 'tumble' a las Farc", en *Semana*, N° 1001, julio 9-16 de 2001.

124 "Damos inicio al Plan Colombia", en *El Tiempo*, 28 de septiembre de 2000, pág. 1-3; "Arranca la otra cara del Plan", en *El Tiempo*, 15 de diciembre de 2000, pág. 1-2; "Y vieron llover glifosato", en *Cambio*, N° 399, 12-19 de febrero / 2001.

125 "El 'no' de George Bush", en *El Tiempo*, 28 de febrero de 2001.

extendiera más allá de diciembre la vigencia de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas, Atpa, e incluyera a Venezuela. En esta reunión, además de propender a un acuerdo frente al proyecto estadounidense de libre comercio del continente, Alca, formulado en 1994, con miras a entrar en vigencia en 2005, se buscó tener una posición unificada en la lucha contra el narcotráfico¹²⁶.

Voceros oficiales estadounidenses habían estado hablando de la conveniencia de ampliar y regionalizar el Plan para hacerlo más efectivo, lo que coincidía con lo expuesto en una publicación sobre relaciones internacionales escrita por el embajador de Colombia en Estados Unidos¹²⁷. En la Cumbre de Quebec se concretó esta idea, mediante la llamada Iniciativa Regional Andina¹²⁸. A mediados de mayo, el presidente Bush presentó al Senado una propuesta de ayuda para el año fiscal 2002 por valor de 882 millones de dólares. El plan contempla promover cultivos alternativos, combatir la corrupción y fortalecer las instituciones democráticas en la región, incluyendo a Brasil y Panamá. La solicitud asigna 399.0 millones a Colombia, 143.5 millones a Bolivia, 76.4 a Ecuador, 206.2 a Perú, 10.4 a Venezuela, 26.2 a Brasil y 20.5 a Panamá. En la XIII Cumbre Andina de Presidentes, celebrada en junio en Valencia, Venezuela, se suscribió el Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos¹²⁹. De esta manera se ratificó la regionalización del componente del Plan Colombia financiado por Estados Unidos.

En la ejecución del Plan Colombia, las comunidades afectadas con las fumigaciones aéreas en el sur del país arreciaron sus protestas a mediados de 2001. Las críticas se extendieron incluso a nivel internacional, con la opinión de delegados

126 En la carta remitida al presidente Bush solicitando la prórroga del Atpa, los presidentes plantearon "la primera estrategia regional de lucha contra el narcotráfico", como respuesta a la iniciativa antidrogas propuesta por Estados Unidos. En ella se acordó 1) definir una estrategia integral andina contra ese delito; 2) diseñar una estrategia binacional para reforzar la vigilancia en las fronteras y fortalecer el intercambio de inteligencia y aumentar la cooperación entre las fuerzas armadas en las regiones limítrofes; y 3) respetar las estrategias que tienen cada uno de los países, como el Plan Colombia en este país y el Plan Dignidad en Bolivia. "Crean bloque andino contra el narcotráfico", en *El Tiempo*, 19 de abril de 2001, pág. 1-13; "Colombia bajo Bush", en *Semana*, N° 989, abril 16-23 de 2001; "Vecinos y de nuevo amigos", en *Cambio*, N° 409, abril 23-30 de 2001; "Nuevos aires", en *Semana*, N° 993, mayo 14-21 de 2001.

127 "Colombia será una prioridad para Bush", en *El Tiempo*, 18 de enero de 2001, pág. 1-9; "Plan Andino", en *Semana*, N° 978, enero 29 a febrero 5 de 2001; "¿El Plan Colombia se regionaliza?", en *El Comercio*, Quito, 18 de febrero de 2001, pág. C3.

128 Embajada de los Estados Unidos de América, *La Iniciativa Regional Andina*, Bogotá, Sección Cultural e Informativa, Oficina de Prensa, agosto de 2001.

129 "Vecinos y de nuevo amigos", en *Cambio*, N° 409, abril 23-30 de 2001; "EE.UU. asigna más fondos al Plan Colombia" y "EE.UU. lanza la Iniciativa Andina", en *El Comercio*, Quito, 17 de mayo de 2001, págs. A1 y A8; "Lucha antidrogas, en revisión", en *El Tiempo*, 27 de mayo de 2001, pág. 1-8; "Afianzan integración andina", en *El Tiempo*, 25 de junio de 2001, pág. 1-5; "CAN negociará US\$ 6.000 millones, se firmó Acta de Carabobo en la XIII Cumbre Presidencial", en *El Espectador*, 25 de junio de 2001, pág. 8A.

de las Naciones Unidas, la discusión en la Cámara de Representantes de Estados Unidos y el viaje de congresistas y gobernadores colombianos a exponer sus puntos de vista a entidades oficiales de ese país. El asunto sirvió para que funcionarios colombianos, civiles y militares, expresaran que quienes protestaban le hacían el juego al narcotráfico y a la subversión. De esta manera, el conflicto adquirió más amplitud y su internacionalización mostró una faceta adicional¹³⁰.

¿SEGURIDAD NACIONAL, SEGURIDAD REGIONAL O SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS?

La crisis política del país alcanzó niveles extremos y la seguridad se convirtió en asunto de gran urgencia. El problema central de la seguridad radica hoy en el conflicto armado, que además ha potenciado otros problemas, como el secuestro y las delincuencias común y organizada. La impunidad ante estos hechos mostró la gran debilidad del aparato de justicia. El narcotráfico y la manera tutelada como se le ha tratado ha sido el gran dinamizador del proceso que ha llevado a esta situación. El aumento de la dependencia política y militar del país con respecto a Estados Unidos es otro elemento importante de la encrucijada en que se halla Colombia. Además, los gobiernos han ignorado a las fuerzas sociales, llamadas en forma genérica sociedad civil, despilfarrando así el más grande recurso con que cuenta el país para sus objetivos de solución de la crisis y logro de la paz.

La justicia penal se convirtió en un componente central de la seguridad nacional por lo menos desde el gobierno de Gaviria, debido a su papel preponderante en el manejo del orden público. Sin embargo, los tres últimos gobiernos no han logrado definir un sistema normativo adecuado y estable que sirva de ordenador de los problemas penales relacionados con la seguridad. Las varias reformas a los códigos respectivos¹³¹, las políticas de justicia y el trabajo de la Fiscalía no han podido corregir la incapacidad del Estado para administrar justicia, factor central en la expansión y diversificación de las violencias. La falta de una política de justicia, global y coherente, que corrija la desarticulación de los códigos, la tragedia del sistema carcelario y la dificultad de la Fuerza Pública de capturar a los delincuentes, explica en buena

130 “Tormenta por la fumigación”, en *El Tiempo*, 22 de julio de 2001, págs. 1, 1-2 y 1-3; “ONU critica fumigación aérea”, en *El Tiempo*, 24 de julio de 2001, pág. 1-7.

131 Luego de objeciones del gobierno, varias de las cuales acogió el Congreso, incluso en detrimento de los derechos humanos, en julio de 2001 –un año después de aprobados– entraron en vigencia los nuevos códigos penales, que incluyen avances en materia de derechos fundamentales. Comisión Colombiana de Juristas, *Panorama de derechos humanos...*, pág. 46; “Pastrana sancionó los códigos penal y procedimental”, en *El Tiempo*, 25 de julio de 2000, pág. 1-10; “Colombia estrena códigos penales”, en *El Tiempo*, 23 de julio de 2001, pág. 1-11; “El revolcón penal”, en *Semana*, N° 1003, julio 23-30 de 2001.

parte el deterioro de la seguridad. Una política de tal naturaleza debe comenzar por establecer las diferencias y relaciones entre delitos provocados por la subversión, el paramilitarismo, el narcotráfico, la delincuencia organizada y la delincuencia común, principales fuentes de inseguridad. Pero sobre todo debe ser parte de una amplia política integral de seguridad, que contemple otras dimensiones y abarque el contexto nacional.

La ley de defensa y seguridad aprobada a mediados de 2001 está muy lejos de servir de punto de partida para la construcción de una política integral de seguridad, ya que, como se vio, contempla principalmente aspectos militares. La sana pretensión de sus promotores de encontrar el rumbo para la solución de la crisis nacional sólo refleja la falta de visión política y de liderazgo del gobierno, la dispersión de las instituciones del Estado y la desconexión entre éstas y la llamada sociedad civil. En este sentido, las disgregadas políticas en materia de defensa y seguridad no representan una visión que amerite el calificativo de seguridad nacional.

Esta falta de una política integral de seguridad ha contribuido a que la legitimidad que debe ostentar la Fuerza Pública, como parte de la fortaleza política del Estado, se diluya entre las legitimidades espurias que reclaman y obtienen las fuerzas rebeldes y paramilitares. Este vacío dejó el camino libre para la aceptación de la injerencia externa, que está guiada por una concepción que se limita a tratar el problema de las drogas solamente con la coerción¹³². La militarización de la confrontación con el narcotráfico es una estrategia ajena que no necesariamente corresponde a la lucha que debe o puede librar el país, y que ha bloqueado las opciones de redefinir las políticas relacionadas con la seguridad. Ante la carencia de una política integral de defensa y seguridad y la imposición externa de una estrategia contra las drogas, la reestructuración militar se ha circunscrito a la reorganización del pie de fuerza, la redefinición administrativa y operativa, y la revisión de los procedimientos tácticos. Estos elementos han sido importantes y necesarios pero insuficientes para estabilizar la eficacia de las acciones militares, pues les falta la orientación de una política integral de orden nacional destinada a solucionar la crisis y alcanzar la paz en el país.

Los gobiernos no sólo no han diseñado esta clase de política, sino que han dejado que problemas sustantivos crezcan hasta volverse inmanejables, como es el caso de la estructura interna del gasto en defensa¹³³. Pero quizás lo más delicado es que la

132 La incorporación del problema de las drogas como eje de la seguridad nacional de Estados Unidos en el hemisferio ha contado con aspectos de doble moral por parte de las instancias oficiales de ese país. Ilustran esta afirmación, por ejemplo, la piadosa condena del coronel James Hiett, encargado de la política antidrogas en la Embajada de ese país en Colombia, por encubrir el tráfico de cocaína de su esposa, y el indulto de un testaferro del cartel de Cali por parte del presidente Clinton al final de su mandato. "Vergüenza", en *Semana*, N° 937, abril 17-24 de 2000; "Los escandalosos indultos de Clinton", en *El Tiempo*, 25 de febrero de 2001, pág. 1-14.

133 A la Ley 4a de 1992, que proyectó el aumento de los gastos en servicios personales de los presupuestos en defensa y seguridad, se sumó la Ley 420 de 1998, que trasladó a los militares retirados

reciente sustitución de la tradicional improvisación en asuntos militares por un manejo responsable se ha adelantado bajo una concepción tecnocrática y eficientista, producto de la ausencia de una política integral que lo guíe. Basta señalar que las fuerzas sociales no han sido consideradas parte sustancial de los recursos disponibles para alcanzar objetivos específicos en materia de seguridad.

La improvisación y la dependencia externa de las dispersas decisiones destinadas a atender la crisis política tienen consecuencias económicas importantes. Tal es el caso de la falta de financiación para los costos sociales y económicos en que incurrirá el país y el acentuamiento de las distorsiones macroeconómicas producidas por los gastos crecientes en seguridad, que crean tendencias viciosas de asignación de recursos. Las necesidades económicas que se crean a partir de la expansión del gasto militar financiado por Estados Unidos no son sostenibles sin el soporte externo, con lo cual se enajena aún más la capacidad política del país. La certificación plena de Colombia en su lucha contra el narcotráfico, dada por Estados Unidos en 1999, 2000 y 2001, sirvió para que sectores destacados del país acepten con beneplácito y sin análisis la ayuda tutelada.

Aunque en forma reiterada los voceros oficiales norteamericanos dicen que su país no proporciona apoyo contra la insurgencia al gobierno colombiano¹³⁴, lo cierto es que la parte del Plan Colombia financiada por los Estados Unidos afecta directamente a las Farc y en parte al Eln debido a sus vínculos con las cadenas de producción de cocaína y heroína¹³⁵. Por la misma razón podría afectar también a los paramilitares, si la Fuerza Pública decide perseguirlos con el mismo ahínco que a la

(Continuación Nota 133)

los beneficios obtenidos por los empleados públicos durante 1997. El cambio en la composición presupuestal del sector defensa provocado por estos hechos creó la tendencia de que el porcentaje del PIB destinado a la Fuerza Pública sólo alcance en un futuro cercano para el pago de su personal activo y en retiro. Yaneth Giha Tobar y otros, "El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos", en *Revista de la Cepal*, N° 69, Santiago, diciembre 1999, pág. 175.

134 Véase, por ejemplo, Thomas Pickering, "Colombia, un problema hemisférico", en *El Universo*, Guayaquil, 29 de septiembre de 2000, primera sección, pág. 3. Dado el agravamiento de la crisis nacional, la prioridad del objetivo final de Estados Unidos podría centrarse en evitar el colapso "democrático" del país, desplazando la lucha contra el tráfico de drogas, que pasaría a ser un medio para esta prevención. "La administración norteamericana se ha vuelto progresivamente más preocupada con la estabilidad de la democracia colombiana, y las implicaciones para la seguridad regional de un colapso potencial del Estado colombiano, que con el control de drogas en sí, aunque los dos obviamente permanecen íntimamente ligados." Bruce Michael Bagley, "El tráfico de drogas y la política de los Estados Unidos en Colombia", en *Iconos*, N° 10, Revista de Flacso-Sede Ecuador, abril de 2001, pág. 93.

135 La coca dejó de ser el único producto agrícola ilícito importante en el país, pues al parecer la amapola sirvió para que Colombia ocupe ya el segundo lugar en la producción de heroína en el mundo. "Se creció la amapola", en *Cambio*, N° 422, julio 23-30 de 2001.

guerrilla. Desde el año 2000 las Farc han estado buscando desesperadamente recursos económicos y políticos para enfrentar el Plan Colombia. Dispararon la extorsión e incrementaron el amedrentamiento a la población civil con acciones terroristas. Los paramilitares buscan contrarrestar el fortalecimiento apresurado que pretenden las guerrillas con el aumento desmesurado de sus acciones criminales, todo ello a costa de la población civil que continúa su tragedia de desplazamientos¹³⁶. A pesar de que esta tragedia ya había traspasado las fronteras del país, la amenaza de ese plan la ha empeorado, confirmando así la visión internacional de Colombia como amenaza regional.

La amenaza que ven en Colombia los países vecinos ha sido estimulada por la parte del Plan Colombia que financia Estados Unidos y por la responsabilidad de la crisis de la región que les corresponde a cada uno de ellos. Desde hace varios años, los países andinos aceptaron el tratamiento tutelado del problema de las drogas. Además, sus crisis internas han facilitado la intervención de Estados Unidos en la región, puesto que los gobiernos creen que de esta manera facilitan la solución de sus problemas¹³⁷. A los gobiernos de la región les conviene magnificar la visión de amenaza de Colombia para su seguridad, pues así salvan su responsabilidad por no haber promovido políticas nacionales –y menos regionales– para enfrentar una crisis que es de índole regional¹³⁸. La Estrategia Regional de Lucha contra el Narcotráfico es una respuesta cómplice de los gobiernos de la región a la Iniciativa Regional Andina ideada por Estados Unidos. En ese sentido, no han aprovechado la existencia de problemas compartidos y de instrumentos institucionales derivados de sus propósitos de integración, para promover reuniones regionales, hemisféricas y con instancias como la Unión Europea, destinadas a abordar el problema de las drogas como una causa común de interés general¹³⁹.

136 En 1985 hubo 27.000 desplazados; en 1986, 36.000; en 1987, 59.000; en 1988, 105.000; en 1989, 119.000; en 1990, 77.000; en 1991, 110.000; en 1992, 64.000; en 1993, 45.000; en 1994, 78.000; en 1995, 89.000; en 1996, 181.000; en 1997, 257.000; en 1998, 308.000; en 1999, 288.000, y en 2000, 317.315; es decir, más de 2.000.000 de desplazados. Base de datos Conferencia Episcopal de Colombia, Codhes-Sisdes, febrero de 2001.

137 Venezuela pasó a ser una excepción con el presidente Chávez, ya que dentro de su particular concepción bolivariana ha sido condescendiente con las guerrillas colombianas y ha rechazado la injerencia norteamericana, causando repetidos incidentes diplomáticos con Colombia. Sobre la ayuda en defensa y seguridad dada por Estados Unidos al área en los últimos años, véase Adam Isacson and Joy Olson, *Just the Facts, 2000-2001, A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington DC, Latin America Working Group, 2001.

138 Solamente bajo la presión oficial estadounidense y por conveniencia, los gobiernos de los países andinos iniciaron tímidos avances sobre el tema de las drogas en las reuniones de Cartagena, Quebec y Valencia en el primer semestre de 2001.

139 Con motivo de la visita del presidente Pastrana a los Estados Unidos en febrero de 2001, un grupo de personalidades colombianas, americanas y europeas dirigió una "Carta abierta al presidente

Dentro de este ambiente de incertidumbre no existe capacidad alguna para identificar hacia dónde se dirigen las dispersas medidas oficiales para afrontar el problema de la seguridad en el país. ¿Se trata de medidas de seguridad nacional, o se destinan ellas a la seguridad regional? ¿Quizás se trata de salvaguardar la seguridad de Estados Unidos? Si el problema es la seguridad nacional, habría que ver cuál es la concepción que se maneja, pues en el modelo proveniente de la Guerra Fría predominan las soluciones militares y se incorporan variados problemas que muestran difícil solución. Si la preocupación es por la seguridad regional, habría que evaluar si la orientación dada por Estados Unidos conviene a los intereses nacionales. Y si se trata de contribuir a salvaguardar la seguridad de este país, el costo sería demasiado grande para Colombia.

(Continuación Nota 139)

de Estados Unidos, George W. Bush, y al presidente de Colombia, Andrés Pastrana”, en la que plantean medidas de orden internacional tendientes a encauzar la crisis colombiana en particular y el problema de las drogas en general. “Personajes, tras ayuda mundial”, en *El Tiempo*, 27 de febrero de 2001, pág. 1-8.

CAPÍTULO SEIS

LA SEGURIDAD NACIONAL Y SU PROYECCIÓN EN LA POSGUERRA FRÍA¹

El concepto de seguridad nacional es ambiguo. La visión del entorno geopolítico de cada país varía, al igual que sus intereses, y con ellos la manera de interpretar la idea de seguridad. La seguridad nacional tiene una dimensión externa y otra interna, determinadas por factores diferentes. La posición de cada país en el contexto internacional, las posibilidades de ejercicio de la soberanía, las alianzas y diferencias con otras naciones y la existencia o no de problemas con los vecinos condicionan la definición de la seguridad nacional con relación al exterior. Otros factores entran en juego con respecto a la seguridad interna: el grado de consolidación del Estado nacional, el tipo de régimen político, la firmeza de las instituciones democráticas, la vigencia del Estado de derecho y las posibilidades de acción política del estamento militar. Al tener en cuenta todo esto, cualquier idea de seguridad nacional resulta controvertible².

La seguridad nacional se consolidó como categoría política durante la segunda mitad del siglo XX, especialmente en las zonas de influencia de Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, este país rescató el uso político que la palabra seguridad ha tenido desde la antigüedad, para elaborar el concepto de “Estado de seguridad nacional”. Este concepto se utilizó para designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares³. El desarrollo de la visión contemporánea de seguridad nacional ha estado determinado por este origen y ha sido influenciado por la estrategia estadounidense de contención⁴. La ideología

1 Este texto incorporó partes revisadas del Capítulo 5 (“Elementos para una redefinición de la seguridad nacional”) de mi libro *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Tercer Mundo Editores, 1994.

2 Esta ambigüedad la recalca Juan Tokatlian en “Anotaciones en torno al crimen organizado: una aproximación conceptual a partir de la experiencia de Colombia”, en J. Tokatlian. *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2000, págs. 71-72.

3 Marcus G. Raskin, *The politics of national security*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1979, págs. 31-34.

4 La estrategia de contención “...pretendía lograr una modificación de la conducta soviética por medio de una combinación de disuasiones y recompensas (...). Se han presentado desacuerdos

del anticomunismo, propia de la Guerra Fría, le dio sentido y la desconfianza entre las naciones le proporcionó su dinámica⁵. Con la generalización del uso de esta categoría política, el plano militar se convirtió en la base de las relaciones internacionales⁶. Esta tendencia se manifestó a través de confrontaciones armadas y de intervencionismo de las grandes potencias en los países del denominado Tercer Mundo⁷.

Esta concepción de seguridad nacional, a la que se le puede calificar hoy de tradicional, equipara la seguridad del Estado con la de la sociedad. Su objetivo es identificar las posibles amenazas al Estado provenientes del exterior, mediante hipótesis de guerra, es decir, se ubican los potenciales enemigos externos y se les anticipa un trato militar. Para la concepción tradicional, “una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra. (...) La concepción tradicional le confiere al Estado el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad. (...) Supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los ‘legítimos’ intereses nacionales. (...) Se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros Estados que, por su parte, están actuando para proteger lo que consideran como sus propios intereses legítimos. (...)

(Continuación Nota 4)

reales sobre la proporción adecuada de ambos elementos, y sobre todo la clase de conducta que se supone que debe originar”. “George Kennan, quien elaboró el concepto de contención luego de la Segunda Guerra Mundial (‘contención prolongada, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas’), comparó su experiencia con el gesto de dejar caer inadvertidamente ‘un gran peñasco desde lo alto de una montaña para ver luego, impotente, el camino que sigue, sembrando destrucción en el valle, mientras me estremezco y me agito ante cada nuevo desastre’”. John Lewis Gaddis, “Introducción: la evolución de la contención”, en Terry L. Deibel y John Lewis Gaddis, *La Contención. Concepto y política*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, págs. 9 y 17.

- 5 Un análisis de la visión estadounidense del comunismo como causa de la inestabilidad en América Latina y amenaza para la seguridad nacional se encuentra en Lars Schoultz, *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1987, Capítulo 3.
- 6 Desde antes de la Segunda Guerra Mundial el factor militar tenía gran influencia en las relaciones internacionales, pero dentro de una perspectiva multipolar en la cual la política tenía mayor juego que durante la posguerra.
- 7 “Los Estados Unidos tienden a considerar que su seguridad nacional entraña el mantenimiento de condiciones en el exterior que permitirán que la economía funcione adecuadamente, es decir obtener energía, materias primas y mercados necesarios para su prosperidad. El acceso a éstos ha sido por lo tanto incluido en la definición de los intereses vitales de los EE.UU. (...) El alcance y la manera en la cual han sido definidos los intereses norteamericanos han dado como resultado una política de intervencionismo recurrente”. Stanley Hoffmann, *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, págs. 305 y 307.

Supone [además] que los Estados deben proporcionar seguridad a las naciones porque no existe entidad más adecuada para hacerlo. Este razonamiento ha llevado a (...) equiparar la seguridad del Estado con la seguridad nacional. (...) La sociedad está definida y limitada por su gobierno”⁸.

Esta concepción tradicional de seguridad nacional, generalizada en el mundo occidental durante la posguerra, tuvo una variante en América del Sur: la Doctrina de Seguridad Nacional. Como se aprecia en el Capítulo 1, esta variante mantuvo la idea de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad⁹. Pero una de sus principales innovaciones fue considerar que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado. El otro cambio importante fue la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno¹⁰. Si bien la Doctrina de Seguridad Nacional ubicó como principal enemigo al comunismo internacional, con epicentro en la Unión Soviética y representación regional en Cuba, entendía que era a Estados Unidos a quien correspondía combatir a esos países. Los Estados latinoamericanos debían enfrentar al enemigo interno, materializado en supuestos agentes locales del comunismo. Además de las guerrillas, el enemigo interno podía ser cualquier persona, grupo o institución nacional que tuviera ideas opuestas a las de los gobiernos militares.

Con el desarrollo de la idea de seguridad nacional y su penetración en las relaciones internacionales, el manejo de categorías antes circunscritas a la estrategia militar se generalizó a todos los ámbitos de poder¹¹. Con frecuencia se mezclaron asuntos de

- 8 Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (compiladores). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, págs. 44-46.
- 9 Brasil fue el primer país en elaborar un concepto sobre seguridad nacional en América Latina con una ley de 1935, y luego, en los años cincuenta, con el trabajo del general Golbery do Couto e Silva, quien definió la seguridad nacional como “aquella que busca asegurar el logro de los objetivos vitales permanentes de la nación contra toda oposición, sea externa o interna, evitando la guerra si es posible, o llevándola a cabo si es necesario con las máximas probabilidades de éxito”. Jorge Tapia Valdés, “La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas”, en Juan Carlos Rubinstein (compilador), *El Estado periférico latinoamericano*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, pág. 240.
- 10 Estados Unidos inició en los años cincuenta, durante la época del macartismo, el traslado de la Guerra Fría al interior de las sociedades latinoamericanas. En varios países terminó legitimándose también la militarización de la política interna.
- 11 “La ideología de la seguridad nacional no debe confundirse con el derecho –aceptado internacionalmente– de una nación a protegerse a sí misma de ataques externos o internos. Más bien es una sistematización de conceptos sobre el Estado, la guerra, el poder nacional y los objetivos nacionales que ubican a la seguridad nacional por encima de la seguridad personal, a las necesidades del Estado antes que los derechos individuales y al juicio de una élite gobernante sobre las leyes. Además, identifica la nación, el Estado y las fuerzas armadas entre sí, y relaciona el desafío a uno de ellos como amenaza a los demás”. Margaret E. Crahan, “National security ideology and human rights”, en M.E. Crahan (ed.), *Human Rights and basic needs in the Americas*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 1982, pág. 101.

orden político-militar en las discusiones económicas, no solamente porque las decisiones económicas casi siempre estaban mediadas por consideraciones de índole castrense, sino porque con la Guerra Fría muchas de las actividades productivas derivaron su éxito del mantenimiento de una economía de guerra. El uso de la fuerza y las sanciones por parte de las dos potencias hegemónicas, con el fin de mantener la cohesión interna en cada uno de los bloques antagónicos en que se polarizó el mundo en la posguerra, fueron un aliciente para sostener buena parte de la producción con fines bélicos.

Con el fin de la Guerra Fría desapareció el comunismo como enemigo universal, pero han surgido fenómenos que son considerados nuevos enemigos no obstante ser ajenos a la órbita militar. Sin embargo, las fuerzas armadas no han sufrido menoscabo en sus estructuras ni en sus políticas y los intereses ligados a las prácticas militares se han resistido al cambio. La militarización de los asuntos de seguridad ha continuado y por tanto la base sobre la que se construyó la visión tradicional de seguridad nacional. En la Posguerra Fría se confirmó también la tendencia de configuración de un nuevo ordenamiento internacional y la expansión de una nueva fase de globalización. Estados Unidos se convirtió en el orientador de la política mundial, pero su hegemonía se volvió más flexible al desligarse del maniqueísmo propio de la Guerra Fría.

Aunque Estados Unidos dejó de preocuparse por la penetración del comunismo en América Latina, esto no implicó que se desentendiera de la región. Por el contrario, su dominio se fortaleció. La pérdida de interés por esta parte del continente que implicó el derrumbe de la Unión Soviética, y la orientación de Japón, China y la Unión Europea hacia otras regiones, facilitó la nueva posición de Estados Unidos. Además, América Latina perdió valor estratégico debido a su escasez de recursos básicos para los países industrializados, su desempeño económico deficiente y su inestabilidad política. Por eso se convirtió en un actor internacional con pocas posibilidades de proyección, lo que hizo funcional la confirmación de su dependencia frente a Estados Unidos¹². Tokatlian se refiere a esta nueva situación como la re-hegemonización estadounidense en Latinoamérica y el Caribe¹³.

La actual fase de globalización ha sido más intensa que las anteriores. Este proceso no sólo ha ampliado los mercados, sino que también ha fortalecido el sector privado a nivel internacional, a costa del debilitamiento del Estado nacional y el aumento de la pobreza, la exclusión social y el consumo superfluo¹⁴. La falta delibe-

12 Gerhard Drekonja, "Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa", citado por Juan Gabriel Tokatlian, "Posguerra fría y política exterior: de la autonomía relativa a la autonomía ambigua", en *Análisis Político*, N° 28, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, mayo-agosto 1996, págs. 36-37.

13 J. G. Tokatlian, "Posguerra fría y política exterior: de la autonomía...", pág. 23.

14 La transnacionalización de las empresas es relativa, pues cinco naciones (Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Japón y Francia) totalizan más del 70% de las inversiones directas realizadas

rada de regulación de los mercados a nivel internacional (excepto el de mano de obra) ha ampliado los flujos especulativos del capital financiero a expensas del capital productivo. Ello ha propiciado la inestabilidad de las economías nacionales, afectando la capacidad política de los Estados, modificando su seguridad y por tanto las bases sobre las que se construye y desarrolla la democracia. Además, la globalización revivió el esquema centro-periferia, al incidir en la profundización de la desigualdad entre Sur y Norte, aspecto que se refleja en la presión migratoria hacia el Norte por parte de los grupos excluidos del Sur. La globalización es un fenómeno contradictorio, de confusión entre lo nacional y lo internacional, de inclusiones y exclusiones económicas, políticas y sociales, y de redefinición de la soberanía nacional¹⁵.

Aun con el amplio juego de alianzas y las numerosas instancias de negociación que propició la nueva fase de globalización, en muchos países han emergido conflictos sociales derivados de antiguos problemas culturales, religiosos, étnicos o fronterizos que se han militarizado. La desaparición de las fuerzas antagónicas que contuvieron los conflictos en el marco bipolar desató intereses locales y particulares, que cuentan con un mayor margen de autonomía pero con menor poder. Esta situación y sobre todo la consideración de nuevos enemigos han mostrado las limitaciones de la visión tradicional de seguridad nacional y reforzado la necesidad de redefinirla o sustituirla debido a su tendencia de militarizar los problemas y a la dificultad para superar esta militarización. Estas cuestiones son objeto de análisis en este capítulo. El texto no aborda las nuevas dimensiones estratégicas de las relaciones internacionales que afectan los contextos nacionales¹⁶, pero hace observaciones al respecto por su relación con la desvalorización de la concepción tradicional de seguridad. El capítulo analiza primero los cambios en las relaciones internacionales y su relación con la seguridad nacional, luego aborda la complejidad que presenta la redefinición o la

(Continuación Nota 14)

en el mundo. Ángel Tello, "Globalización y conflictos", en varios autores, *Conflictos y comunicación en la globalización*, La Plata, Argentina, Ediciones de Periodismo y Comunicación, 1999, pág. 81. De 5.000 millones de habitantes en el mundo de hace unos años, apenas 500 disfrutaban de un nivel de vida confortable. La fortuna de las 358 personas más ricas en el mundo era superior al ingreso del 45% de los habitantes más pobres, o sea, de 2.500 millones. *Ibíd.*, págs. 75-76.

15 Iván Orozco Abad, "El nuevo intervencionismo (globalización e intervención coactiva)", Bonn, propuesta de investigación, diciembre de 2000.

16 Véase, por ejemplo, con relación a América Latina en los años iniciales de la Posguerra Fría, Centro Peruano de Estudios Internacionales, Cepei, y Centro de Altos Estudios Militares, Caem, *Actual escenario internacional y la defensa nacional*, Lima, Cepei, 1992; Naciones Unidas. *Paz y seguridad en América Latina y el caribe en los noventa*, Lima, Centro Regional de las NN.UU. para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, 1992, y VA Rigoberto Cruz Johnson y Augusto Varas Fernández (editores), *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*. Santiago, Flacso/CEEA, 1993. Así mismo, para la situación actual, la Introducción de esta publicación.

sustitución conceptual de la seguridad nacional y por último señala algunos problemas para la redefinición de la seguridad nacional en Colombia.

LOS CAMBIOS INTERNACIONALES Y LA SEGURIDAD NACIONAL

La Guerra Fría y su factor dinamizador, la seguridad nacional, hicieron difícil que se entendiera la importancia de la expansión de la interdependencia de los países a través del mercado mundial, especialmente con la multiplicación de las empresas multinacionales y transnacionales a partir de los años setenta¹⁷. La desconfianza que marcaba las relaciones internacionales y el sobreuso de los medios militares en detrimento de los de carácter político, inhibió la valoración adecuada de esta importante manifestación de la globalización. Estas condiciones dificultaron el desarrollo del comercio, particularmente en los países comunistas y del Tercer Mundo. Pero cuando se rompió el dique ideológico y político de la Guerra Fría, la fuerza liberada de las relaciones de interdependencia desbordó las posibilidades de manejo de los conflictos con los rígidos mecanismos de control creados por ese orden internacional¹⁸.

Antes de que finalizara la Guerra Fría habían comenzado los cambios en el panorama mundial. La Posguerra Fría precisó los cambios y las dificultades para la aplicación de los criterios propios de la seguridad nacional en el control de los conflictos sociales. Entre esos cambios se destacan cuatro. Primero, el debilitamiento del Estado-nación, fundamento del paradigma de organización política del régimen de democracia liberal¹⁹. Segundo, el surgimiento de una multipolaridad económica y política mundial, junto con la unipolaridad militar de los Estados Unidos²⁰. Tercero, el resurgimiento de los nacionalismos y la emergencia de los conflictos regionales y locales,

17 El paradigma de la interdependencia, que desplazó a las teorías del llamado realismo en las relaciones internacionales, fue el reconocimiento teórico de la nueva situación.

18 “La caída del ‘muro de Berlín’, con la aprobación soviética, clausuró un período de alta confrontación pero de baja inestabilidad, e inauguró un período de baja confrontación aunque de alta inestabilidad”. Armando Amorin Ferreira Vidigal, “Problemas de seguridad y defensa en América Latina en un mundo en cambio”, en *Documentos Ocasionales*, N° 24, Bogotá, CEI, Universidad de los Andes, noviembre-diciembre de 1991, pág. 6.

19 El régimen de democracia liberal se relaciona con la democracia como utopía de bienestar generalizado, pero no es lo mismo. Se supone que este régimen es hoy el camino más expedito para hacer realidad la utopía democrática. La democracia como utopía significa una integración social plena, en donde los conflictos pueden manejarse sin violencia dada la realización del bien común. Esta utopía ha sido idealizada de varias maneras, entre las que sobresalen las macroideologías contemporáneas del liberalismo y el socialismo.

20 El monopolio militar estadounidense depende mucho de los intereses económicos de las grandes potencias. Augusto Varas dice al respecto que “igualmente, a nivel político-militar se observa una creciente tendencia al condominio estratégico de las grandes potencias, expresado en el nuevo papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que se mostró en la modalidad de manejo de la crisis del Golfo”. Augusto Varas, “La Posguerra Fría, la seguridad hemisférica y la defensa nacional”, en Cruz y Varas (editores), *Percepciones de amenaza y políticas de...*, pág. 23.

cuestión que ha limitado los procesos de integración y reforzado la multipolaridad económica y política. Y cuarto, la misma culminación de la Guerra Fría, que fue el resultado del colapso del comunismo iniciado con la caída del muro de Berlín. Estas alteraciones hicieron explícitas las limitaciones de los supuestos básicos de la concepción tradicional de seguridad nacional: la visión polarizada del mundo y de los Estados como potenciales enemigos, y la necesaria militarización de los asuntos de seguridad. Antes que facilitar la solución de los problemas que emergieron, la persistente aplicación del segundo supuesto los complicó, a medida que se incluyeron en la agenda de seguridad. A la clarificación de las limitaciones de esos supuestos se sumó el debilitamiento de la ideología de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina, a causa de la caída de las dictaduras militares, el inicio del llamado proceso de redemocratización en los años ochenta y la misma finalización de la Guerra Fría.

A pesar de que esas limitaciones se hicieron evidentes y de que se han abierto camino nuevas interpretaciones de la seguridad nacional, persiste el predominio militar en las consideraciones nacionales e internacionales sobre el tema. Se ha insistido en las soluciones de fuerza para la diversidad de conflictos que han surgido en el plano intraestatal. Es más, se incluyen problemas de la más variada índole en la órbita de la seguridad nacional, multiplicando las tareas militares mucho más allá de lo debido. A continuación se hace una presentación de tres fenómenos de la Posguerra Fría que revelan la resistencia militar a subordinarse a la política y la incorporación de múltiples temas en las nuevas agendas de seguridad. Estos fenómenos son la injerencia externa en los conflictos nacionales con el respaldo de organismos internacionales, la tendencia a militarizar esos conflictos usando el criterio con que se trató al enemigo interno, y la búsqueda de nuevos enemigos.

1. Injerencia externa en los conflictos nacionales

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial se ha buscado regular las relaciones entre los Estados a través de consensos que fortalezcan el derecho internacional. Además, el orden creado por esa guerra promovió el uso de medios políticos en lugar de las prácticas unilaterales de fuerza de los Estados-naciones, comunes desde mediados del siglo XVII tras la Paz de Westfalia. Pero ha sido sobre todo con la finalización de la Guerra Fría y el reconocimiento de su interdependencia que las naciones han hecho frentes comunes para enfrentar los retos que se les presentan²¹.

21 “En el nuevo sistema internacional (...) la posibilidad de lograr satisfacer los intereses nacionales se realizará fundamentalmente a través de la negociación de acuerdos de cooperación internacional, sean éstos a nivel global o regional”. “Este nuevo paradigma, que hemos rotulado de cooperación asociativa, surge lenta pero persistentemente, producto de un conjunto de razones asociadas a la evolución del rol de los Estados Unidos en el mundo, en especial a sus limitaciones hegemónicas globales y regionales”. Varas, “La Posguerra Fría, la seguridad...”, págs. 32 y 39, respectivamente.

Es el caso del deterioro ambiental, el terrorismo, el contrabando de armas, la delincuencia electrónica financiera y el narcotráfico, que antes eran menos visibles o estaban supeditados a los intereses bipolares, y que por su naturaleza sobrepasan el control individual de los Estados y requieren la cooperación internacional²². Pero dado que estos y otros problemas son fuente de conflictos y afectan el desarrollo de las democracias, las políticas internacionales y los programas de cooperación con frecuencia terminan vinculados a los asuntos de seguridad²³. Así, debido a la propensión de la seguridad a militarizarse, la cooperación también puede llegar a esta situación.

Las iniciativas políticas y de cooperación propias de la Posguerra Fría nacen en los países del Norte y tienden a aplicarse en los del Sur, en gran medida por causa de la mayor inestabilidad de estos últimos y por la asimetría de la interdependencia entre los dos grupos de países. Con ello se amplió la posibilidad de que las crisis surgidas en los países del Sur se internacionalicen, es decir, sean cada vez menos asuntos internos sobre los que se aplica el principio de no intervención. El fin de la Guerra Fría acabó con la ilusión de los países del Tercer Mundo de disfrutar de una soberanía nacional plena, dando paso a la denominada soberanía limitada, que se manifiesta en nuevas legitimidades de naciones poderosas y organismos multilaterales que justifican la injerencia externa en los países débiles e inestables. Esta situación posibilita que, cuando salen a flote problemas internos en estos países, la cooperación internacional para el desarrollo –bien sea multilateral, bilateral o birregional– acentúe su línea de seguridad y pueda trocarse en cooperación militar.

Las intervenciones multilaterales por “causas humanitarias” son buenos ejemplos de esta posibilidad. Varias de ellas han sido auspiciadas por Naciones Unidas o por la Otan, y han estado respaldadas por un supuesto “derecho de injerencia”. Con este nuevo concepto, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha legitimado intervenciones en las que las grandes potencias casi siempre tienen intereses, que no necesariamente coinciden con las necesidades de los pueblos intervenidos. El derecho de injerencia puede prestarse también para que gobiernos que se encuentren en dificultades internas acudan a la mediación armada de Naciones Unidas en contra de

22 Socorro Ramírez Vargas, “El intervencionismo en la posguerra fría”, en *Análisis Político*, N° 21, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, enero a abril de 1994, pág. 51.

23 “Los conflictos implican el control de los recursos y hay que reconocer que la inyección de recursos en estas situaciones significa, inevitablemente, involucrarse en el conflicto. Este es un factor importante para la ayuda humanitaria, pero también para la cooperación para el desarrollo. Por tanto, no sólo se corre el riesgo de que las acciones externas puedan ser percibidas como parciales, sino de que los contendientes puedan desviar y utilizar sus recursos. (...) La ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo a largo plazo tienen un innegable impacto político en situaciones de conflicto”. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 1999, págs. 74-75.

ciertos sectores de la población. Los casos de Panamá, el Golfo Pérsico, Somalia, Haití y la antigua Yugoslavia, entre otros, atestiguan el carácter ambivalente de este intervencionismo.

Las intervenciones de Naciones Unidas han tendido a ser de corte policivo más que militar, lo que está bien si así se mengua el autoritarismo propio de los medios castrenses. Pero el problema radica en que esas intervenciones pueden desviar el espíritu democrático que debería tener toda cooperación internacional. Los países rectores de la economía mundial pueden inmiscuirse en los conflictos domésticos, llevando a que los países dependientes caigan en su juego político como peones de ajedrez²⁴. Tanto los crecientes problemas internos como las amenazas comunes surgidas en contextos internacionales facilitan el ejercicio de la llamada soberanía limitada mediante el nuevo intervencionismo. Los nuevos desafíos a la soberanía nacional van también en contra de los monopolios estatales de la justicia y el uso de la fuerza.

Esta ambigüedad de la soberanía nacional ha afectado a la organización militar moderna, pues ésta se desarrolló a la par con la formación de los Estados nacionales en función de la defensa absoluta de la soberanía hacia el exterior. La guerra sigue siendo el recurso de última instancia para resguardar la soberanía, pero su carácter ha cambiado. Los conflictos armados tienen ahora otro matiz, pues ya no se trata de conquistas o defensas territoriales o de guerras entre naciones, sino más bien de defensa de intereses estratégicos en un orden internacional todavía sin definir, o de confrontaciones armadas dentro de los países. Tales conflictos tienden a fraccionarse, sobre todo los de orden interno, debido a su inclinación a la lucha irregular, la defensa de intereses particulares y la desideologización. Durante varios siglos los Estados nacionales asumieron las guerras haciéndolas públicas y nacionales, para evitar su descomposición entre intereses privados; pero ahora, algunas guerras tienden de nuevo a pasar de una condición pública a una privada²⁵.

24 “Debemos conjurar el riesgo de que el Consejo de Seguridad sea un mero instrumento para legitimar con un viso de concertación los designios de unos cuantos países poderosos”. “Discurso de Fernando Solana, Canciller de México, ante la 47a. Asamblea General de la ONU, el 23 de septiembre de 1992”, en *México Internacional*, año 4, No. 38, octubre de 1992, pág. 11.

25 Reflexiones del filósofo francés Paul Virilio, transcritas en “Carta del director”, en *Cambio 16 América*, N° 1.099, 14 de diciembre de 1992. Sobre la evolución de la guerra, Bernard Brodie anota que “... las actitudes prevalecientes hacia la guerra (...) cambiaron notablemente poco a lo largo de milenios, pero con gran rapidez durante los dos últimos siglos (...) y con fuerza especial desde la aparición de las armas nucleares. (...) La actitud moderna ha avanzado hacia el rechazo del concepto de la guerra como un medio de resolución de disputas internacionales o de otra índole. (...) Las justificaciones actuales de la guerra y de la preparación para ella parecen limitarse en gran medida a la legítima defensa (...) o, en muy pocos casos, la corrección de lo que se concibe como la injusticia más patente”. *Guerra y política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pág. 266. Es oportuno agregar que a la tendencia de privatización de las guerras se añade la de otras privatizaciones propia de la nueva fase de globalización, fenómeno que también afecta a las guerras. Ejemplo de ello es la privatización de los servicios de seguridad en todos los

El riesgo de intervención militar en América Latina es real. Las zonas más susceptibles son las más inestables, como es el caso de la región andina. Una acción de este tipo estaría basada en argumentos discutibles, como ocurrió en Panamá y Haití. El nuevo intervencionismo es parte de un patrón emergente de control del Norte sobre el Sur, en el que la concepción universalista de los derechos humanos sirve para justificar las injerencias llamadas humanitarias. Ideas en marcha, como la de la eventual Corte Penal Internacional, si bien buscan que los países no se conviertan en refugio de criminales consumados, no garantizan que sus juicios logren legitimar intervenciones militares que pueden desatar mayores conflictos, matanzas e injusticias²⁶. El auge de la cooperación para el desarrollo y sobre todo la asimetría de la interdependencia entre países crearon un ambiente propicio para que prosperara este nuevo intervencionismo.

2. ¿Nuevos enemigos internos?

El enemigo interno de carácter político ha existido en distintos contextos históricos y en algunas guerras civiles que hicieron parte del proceso de formación de los Estados modernos²⁷. Durante las primeras décadas de la Guerra Fría, la idea de enemigo interno fue utilizada por algunos gobiernos latinoamericanos que identificaron a sus opositores con el comunismo internacional. Con la finalización del “equilibrio del terror” característico de la Guerra Fría se abrieron de nuevo las puertas a conflictos bélicos locales y regionales en diferentes países, en una especie de refeudalización de los Estados. Algunas de esas “guerras” internas han adquirido fuerza y persistencia, y han recordado el concepto de enemigo interno, como ha ocurrido en la antigua Yugoslavia. En otros casos, como en Colombia, viejos conflictos armados han mantenido el uso político de esa categoría, aunque desvalorizada y sin mención explícita por causa de la desaparición del mundo bipolar que la sustentaba.

(Continuación Nota 25)

países, principalmente con la creación en los industrializados de empresas que ofrecen servicios militares a gobiernos y grupos ilegales, que los convierten en verdaderos mercenarios. Véanse Juan G. Tokatlian, “¿Los nuevos mercenarios?”, en *El Tiempo*, 21 de abril de 2001, pág. 1-18, y “Mercenarios”, en *Semana*, N° 1002, julio 16-23 de 2001.

- 26 Orozco Abad, “El nuevo intervencionismo (globalización e intervención coactiva)”.... Una discutible pero sugestiva tesis al respecto del intervencionismo y los efectos negativos de interrumpir las guerras señala “...que aunque la guerra es un gran mal, tiene una poderosa virtud: puede resolver conflictos políticos y lograr la paz”. Véase Edward N. Luttwak, “Las guerras deben llegar a su fin. Errores de una pacificación impuesta”, en *Política Exterior*, N° 71, septiembre/octubre de 1999.
- 27 En el ambiente castrense el enemigo interno son los grupos armados de la sociedad civil que se enfrentan al Estado y que tienen una connotación política, es decir, que expresan capacidad de convocatoria de opinión pública.

Los conflictos armados durante la Guerra Fría tenían con frecuencia justificaciones políticas e ideológicas de origen internacional²⁸, pero con la finalización de esta época se abrieron paso las convocatorias bélicas por razones de carácter regional, étnico, religioso o nacionalista, como se ha visto en ciertos países de Europa, Asia y África. En el caso de América Latina, durante la Guerra Fría hubo conflictos armados causados por problemas étnicos, agrarios y del narcotráfico en países como Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Perú y Colombia. Pero estas confrontaciones recibieron el estímulo de la política internacional. En muchos casos los opositores de los gobiernos fueron catalogados como enemigos internos y la violencia desatada desbordó los mecanismos de control policivo, indujo intervenciones militares y militarizó la policía.

Tratar como enemigos internos a los problemas que supuestamente atentan contra la seguridad nacional implica continuar con la tendencia de enfrentar los conflictos de manera bélica. Los “enemigos” adquieren el carácter de subversivos, de rivales del Estado. La confrontación armada militariza la política nacional y privatiza parte del uso de la fuerza, y también parte de la justicia, en la medida que ese enemigo desarrolla una justicia propia. El enemigo interno siempre es difuso y su forma obligada de lucha es la guerra irregular (guerra de guerrillas, sabotaje, terrorismo, etc.). Su capacidad de camuflaje entre la población civil dificulta su identificación y el Estado confronta no sólo a quien tiene armas, sino también a sus simpatizantes y a quienes coinciden con sus ideologías. Además, los gobiernos tienden a calificar como enemigos a sus opositores. El enemigo interno no sólo sustenta la militarización de la política nacional, sino que si traspasa las fronteras, como ocurre con el narcotráfico o el terrorismo, militariza también la política internacional. Se abre así la posibilidad de formación de fuerzas multinacionales y de fusión del enemigo interno con el enemigo externo²⁹.

Los efectos negativos sobre las instituciones militares también son importantes. Ante la imposibilidad de enfrentar el enemigo interno con la organización tradicional para la guerra regular, se desarrolla una organización alternativa para la guerra irregular, y esa dualidad es muy difícil de manejar. Además, buena parte de las tácticas que terminan utilizando los militares son más apropiadas para las fuerzas policiales. Y, a la inversa, las instituciones de policía tienden a adoptar tácticas militares para enfrentar al enemigo, desdibujando su función de seguridad ciudadana. La lucha

28 El ejemplo más importante en América Latina son los movimientos revolucionarios guerrilleros durante los años sesenta y su contraparte expresada en la represión estatal derivada de la Doctrina de Seguridad Nacional.

29 Acerca de la militarización de la política en Colombia, véase Luis Alberto Restrepo, “La guerra como sustitución de la política”, en *Análisis Político*, No. 3. Bogotá, enero a abril de 1988 y Gonzalo Sánchez Gómez, “Guerra y política en la sociedad colombiana”, en *Análisis Político*, No. 11. Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, septiembre a diciembre de 1990.

irregular tiene otro problema grave: la ética militar pierde su horizonte de referencia y así se facilita el uso de medios atroces en la acción represiva, se degrada la función de inteligencia militar y se induce la llamada guerra sucia entre los contendores.

Esa descomposición militar llevó a recuperar los límites bélicos acordados a comienzos del siglo XX para la guerra regular, expresados originalmente en lo que se denominó derecho de los conflictos armados. Esta legislación se incorporó después al Derecho Internacional Humanitario, que se aplica a los conflictos internos, principalmente de los países atrasados³⁰. El DIH busca crear cierta ética en las confrontaciones internas. Algunos Estados donde se han presentado conflictos armados internos, como Colombia, rechazaron por largo tiempo la adopción de esas normas. Los sectores militares, principalmente, consideraron que esas normas atentaban contra la soberanía, pues el supuesto reconocimiento del estatus de beligerante al enemigo interno podría acarrear la injerencia externa en la medida en que la legitimidad del Estado nacional se compartía.

La facilidad con que se arman y enfrentan al orden nacional establecido sus adversarios o sus usufructuarios ilegales en la Posguerra Fría ha llevado a que resurjan diversos “enemigos internos”. Generalmente no se les da esta calificación expresa, debido a la desvalorización sufrida por la diversidad de conflictos nacionales propios de la Posguerra Fría. Sobresale el uso cada vez más extendido del término ambiguo de criminalidad organizada, que ha facilitado el tratamiento de grupos de delincuentes como nuevos enemigos internos, creando confusión y propiciando la militarización de los problemas. La proyección del crimen organizado a nivel internacional ha traído graves consecuencias para la seguridad en diversas naciones y regiones³¹.

30 El jurista suizo Daniel Frei anota que “por definición, el derecho internacional humanitario prescribe la obligación de respetar un mínimo de normas, aun en las peores situaciones, cuando el diálogo se ha interrumpido y ha sido reemplazado por la *última ratio* del conflicto armado. (...) Aunque sólo se respete un porcentaje mínimo de normas, esto representa un elemento ritual y la ritualización significa que el conflicto tiene una estructura formal. Incluso si las normas no se respetan, el hecho de tenerlas es muy diferente del de no tener ninguna norma que violar. Así, aunque estén confrontados en una lucha a muerte en la que no parece haber ningún terreno común, hay una base mínima que los adversarios comparten. Esto puede constituir un marco, aunque sólo sea simbólico, para resolver el conflicto”. Citado en Hernando Valencia Villa, *La justicia de las armas: una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1993, pág. 33.

31 “El crimen organizado surge de una prohibición concreta, se desarrolla en una estructura capitalista, alcanza una dimensión integral, opera en un contexto cultural que es funcional a su desenvolvimiento, tiene como sujeto de referencia a un actor social inmerso en una particular dinámica sociedad-Estado y cuyo objeto prioritario es asegurar y proyectar su dominación, actuando con medios preferente pero no exclusivamente violentos, apoyado en códigos pragmáticos y portador de una orientación conservacionista”. Tokatlian, “Anotaciones en torno al crimen organizado: una aproximación conceptual a partir...”, pág. 65. Diego Gambetta diferencia entre crimen organizado y mafia. Estas son organizaciones que se lucran mediante el ejercicio o la amenaza de la

3. Búsqueda de nuevos enemigos

Los enemigos más visibles durante la Guerra Fría han desaparecido o se han transformado radicalmente y han aparecido nuevas amenazas a la seguridad. Un analista señalaba hace unos años, refiriéndose a Suramérica, que “la amenaza sustancial es que hoy no se sabe cuál es la principal amenaza, quiénes pueden ser los enemigos y quiénes los aliados”³². Las amenazas a la seguridad en la Posguerra Fría se caracterizan por ser complejos problemas sociales de orden transnacional y no amenazas interestatales. Además del deterioro ambiental, el terrorismo, el contrabando de armas, la delincuencia electrónica financiera y el narcotráfico –problemas ya señalados–, las potencias occidentales han decidido que otros asuntos comunes, como la corrupción y la violación de los derechos humanos, atentan contra su seguridad³³. Los círculos oficiales de Estados Unidos consideran el desarrollo de la democracia, la construcción nacional (*nation building*), la labor humanitaria a terceros países y el control de las migraciones internacionales como asuntos prioritarios para la seguridad nacional. Cuba y la insurgencia pasaron a segundo plano³⁴.

Muchos de los problemas calificados como de seguridad nacional son problemas políticos que poco o nada tienen que ver con los asuntos militares. La seguridad nacional ha sido por varias décadas una categoría política sobredimensionada y militarizada, que cubre asuntos que en realidad le son ajenos. Al adscribirlos como problemas de seguridad y, sobre todo, al militarizarlos, se entraba el desarrollo democrático. La militarización de la política consiste en calificar como militares los problemas políticos y sociales más variados, sustituyendo su solución por medidas generalmente represivas, que con el tiempo agravan esos problemas y tergiversan el ideal democrático.

(Continuación Nota 31)

violencia a sectores económicos legales o ilegales. El uso de la violencia es una oferta de protección contra otra violencia o contra la propia a cambio de dinero. *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, pág 93, citado por Rafael Pardo Rueda. *Nueva Seguridad para América Latina*, Bogotá, Fescol-Cerec, 1999, pág. 54.

32 Juan Rial, “De una incertidumbre incierta a la incertidumbre como amenaza. Las fuerzas armadas de América del Sur y los regímenes democráticos”, en varios autores, *Integración solidaria: reconstitución de los sistemas políticos latinoamericanos*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1993, pág. 169.

33 En la agenda internacional no aparecen problemas sustantivos para la seguridad mundial, como es la industria y el tráfico de armamentos, porque afectarían los intereses económicos de potencias como los Estados Unidos, Rusia o Francia. Ramírez Vargas, “El intervencionismo en la posguerra fría...”, pág. 60.

34 John T. Fishel (U.S. Army Command and General Staff College), “The military and security in Latin America in the Clinton era”, y William LeoGrande “U.S. security interests in Latin America in the post-Cold War era”, documentos presentados a la Conferencia sobre “Between public security and national security”, Woodrow Wilson International Center, Washington DC, octubre 21 y 22 de 1993.

“El debate sobre la democracia, al igual que gran parte del pensamiento político moderno, gira en torno a la seguridad; o sea, responde a miedos sociales. Del miedo a la guerra y la violencia, al desamparo y la miseria surgen las tareas de la política: asegurar la paz, garantizar la seguridad física y jurídica (Estado de derecho) y promover la seguridad económica (Estado de bienestar)”³⁵. Pero esa responsabilidad política fue mediada durante casi medio siglo por la obsesión de la seguridad nacional, que indujo diversas formas de autoritarismo al sacar provecho de los miedos sociales. Eso fue lo que aconteció en la mayoría de los países de América Latina, donde en lugar de desarrollar la democracia se optó por proteger a la sociedad del espectro comunista. La recuperación de la discusión sobre la democracia en los años ochenta abrió nuevas oportunidades, pero éstas se han frustrado porque la discusión se fusionó con el tema de la seguridad nacional. Persiste, entonces, la confusión entre cuestiones políticas y militares.

El término de crimen organizado ha servido para juntar diferentes problemas y justificar su incorporación a la órbita de la seguridad nacional. Las agencias de inteligencia han orientado sus operaciones hacia los criminales en sustitución de los antiguos espías, lo que ha servido para justificar sus altos presupuestos en la Posguerra Fría. Para explicar esta situación se esgrimen varios argumentos: el crimen organizado utiliza la alta tecnología de las comunicaciones; el colapso de los países comunistas ha combinado el emergente estímulo a las ganancias con sus gobiernos débiles, lo que tiende a equiparar a sus sistemas políticos con las mafias; la disminución de la importancia de las fronteras nacionales ha internacionalizado el crimen; y el apetito mundial de los ricos por los narcóticos ha aumentado los conflictos y multiplicado los negocios legales e ilegales³⁶.

El caso del narcotráfico es bien notorio, dadas las dimensiones que ha adquirido en el mundo contemporáneo y sus efectos en el área latinoamericana, en especial en la región andina. En los años ochenta, Estados Unidos lo incluyó como amenaza para la seguridad de la región, y en el marco de su rehegemonización lo convirtió en el eje de su seguridad en el hemisferio. La penetración del narcotráfico en la sociedad colombiana y su expansión como soporte de la corrupción, las guerrillas y los paramilitares, hizo que Colombia se convirtiera, ante los ojos de la comunidad internacional, en amenaza para la seguridad de la región. Estados Unidos le ha dado un tratamiento prohibicionista y coactivo, en particular a la producción de drogas. La aplicación de esta política en los países andinos, como la parte del Plan Colombia

35 Norbert Lechner, “¿Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre?”, en *Los patios interiores de la democracia*. Santiago, Flacso, 1988, pág. 131.

36 “Global mafia”, en *Newsweek*, diciembre 13 de 1993. Todavía dentro del espíritu de la Guerra Fría, el senador norteamericano John Kerry afirmaba que “el crimen organizado es el nuevo comunismo, la nueva amenaza monolítica”. *Ídem*.

financiada por Estados Unidos y la llamada Iniciativa Regional Andina del presidente Bush, han agravado la inestabilidad en la región. La militarización de este problema, antes que plantear una solución, posibilita el incremento de la violencia y dificulta hallar una salida³⁷.

PROBLEMAS PARA REDEFINIR O SUSTITUIR LA SEGURIDAD NACIONAL

Como se ha explicado, la seguridad nacional continúa siendo un factor de militarización de la política en los planos nacional e internacional, pese a su crisis conceptual. La inestabilidad desatada por los cambios en las relaciones internacionales ha prolongado la preeminencia de este paradigma en los círculos de poder. Además, la seguridad nacional suele absorber varias de las dimensiones de la seguridad en general, como es el caso de la seguridad ciudadana, también denominada seguridad humana³⁸. Esta herencia dificulta su remplazo por otro modelo. Por eso, muchas propuestas de cambio conservan su denominación, pero buscan redefinir el contenido y alcances, sobre todo con respecto a la preponderancia del manejo militar.

La seguridad nacional debe ser una tarea política con agenda limitada, que exceda las obligaciones de las fuerzas armadas y del Estado, y así penetre en la sociedad. La labor de los militares debe limitarse a la implementación de la defensa nacional, con el fin de abolir la identificación que hacen las instituciones castrenses de sus intereses corporativos con los de la nación³⁹. El ejecutivo central no debe tener responsabilidad exclusiva en la formulación de la seguridad, ya que tiende a equiparar la seguridad de los gobiernos con la del Estado y en última instancia con la seguridad nacional. Distintas instituciones del Estado deben compartir esa tarea, según sus responsabilidades de representación ciudadana y sus posibilidades dentro de una nueva concepción de seguridad. Se debe involucrar también a diferentes sectores sociales. La sociedad civil, expresión organizada de la sociedad, no sólo debe participar, sino también ejercer labores de fiscalización. El Estado no es ahora el único agente proveedor de seguridad y las expectativas de la ciudadanía exceden las posibilidades estatales, disminuidas por los ajustes y las reglas del mercado⁴⁰.

37 Tokatlian, "Anotaciones en torno al crimen organizado: una aproximación conceptual a partir...", *ibíd.*, págs. 76-79.

38 La seguridad humana remite al bienestar de los pueblos como seres humanos. Thomas Carothers, "Think Again: Civil Society", en *Foreign Policy*, Winter 1999-2000, pág. 82.

39 Una discusión en este sentido la plantea Juan Rial, "Relaciones cívico-militares: Diálogo para el fortalecimiento de la democracia", en Juan Somavía y José Miguel Insulza (compiladores), *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990, pág. 253-254.

40 Rut Diamint, "Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los 90", en R. Diamint (editora), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella-Gel. 1999, pág. 53.

La sociedad civil puede asumir una función dinámica en la redefinición de la seguridad nacional, que contrarreste las tendencias negativas de la globalización de la economía y contribuya a redefinir el papel del Estado. Hay consenso entre los analistas con respecto a que la seguridad nacional involucre actividades destinadas a preservar o restablecer la convivencia pacífica. Su desmilitarización debe ser por lo tanto tarea permanente, aun dentro de condiciones de transición y crisis. Esta es quizás la esencia del proyecto democrático como ideal supremo, pues la democracia debe ir más allá del significado formal que define el régimen político de la democracia representativa o democracia liberal. La democracia, como utopía de justicia social, debe ser el ideal de la política.

Con este propósito general, desde que terminó la Guerra Fría se han buscado definiciones alternativas a la tradicional sobre seguridad nacional. Aunque hay avances conceptuales, en la práctica no ha habido cambios sustanciales. La sola reconceptualización es compleja, lo que puede apreciarse al desglosar, como ejemplo, tres definiciones planteadas al comienzo de los años noventa. También se presentan ejemplos de conceptos alternativos formulados después, como seguridad cooperativa y seguridad democrática.

Nuechterlein presenta una propuesta en la que el factor militar aparece, pero no es el más destacado. Identifica cuatro objetivos básicos de un Estado-nación con respecto a la defensa nacional: defensa frente a las amenazas de violencia física; mejoramiento del bienestar económico; mantenimiento de un orden mundial en el que las personas puedan sentirse seguras; y protección y fomento de un conjunto de valores universalmente válidos⁴¹. El primer objetivo es factor central en la concepción tradicional de seguridad nacional e involucra a los militares en su papel hacia el exterior, aunque supone también la función policial en el plano interno. El objetivo de bienestar económico amplía el horizonte de la seguridad nacional. El de mantenimiento de un orden mundial adecuado para la seguridad involucra un cambio frente a la concepción tradicional, al romper con la desconfianza política entre los Estados y suponer la cooperación internacional. Y el objetivo de protección y fomento de los valores universales refuerza el anterior, al implicar la reducción de los enclaves estatales y proyectar la interdependencia ideológica. Sin embargo, la categoría de valores universales es forzada, pues hay culturas que no comparten los valores liberales y dan primacía a valores comunitarios.

Naciones Unidas presenta otro ejemplo de reconceptualización de la seguridad nacional. Señala que la "seguridad es una condición en que los Estados consideran que no existe peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso. Por lo tanto, la seguridad internacional es el resultado y la suma de las seguridades de todos y cada

41 Rockwell y Moss, "La reconceptualización de la seguridad...", pág. 51.

uno de los Estados miembros de la comunidad internacional”⁴². Al igual que la definición de Nuechterlein, ésta amplía los factores de la seguridad nacional más allá de lo militar. Sin embargo, en el campo internacional reduce el problema a una simple sumatoria, a pesar de apoyarse en un criterio de cooperación e interdependencia entre naciones. La seguridad internacional no puede ser un acumulado sino que debe provenir de políticas y acuerdos multilaterales con desarrollos nacionales⁴³.

Herrera-Lasso y González definen la seguridad nacional desde un punto de vista más amplio, aunque se quedan en el mero enunciado conceptual. Para ellos la seguridad nacional es “el conjunto de condiciones –políticas, económicas, militares, sociales y culturales– necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior”⁴⁴. Este punto de partida es sin duda más adecuado que las anteriores definiciones para tratar de entender la seguridad nacional, pero sería necesario aclarar los términos de soberanía, independencia, interés nacional y proyecto nacional que lo acompañan. Al respecto, puede apreciarse, a manera de ejemplo, la complejidad que tiene esta tarea.

Soberanía e independencia son términos de uso similar, que se refieren a la capacidad del Estado para tomar sus propias decisiones fundamentales⁴⁵. Sin embargo, la independencia tiene como referente el exterior, mientras que la soberanía incluye también el plano interno. Las empresas multinacionales y transnacionales mostraron la relatividad de estos términos. Y, a la vez, la globalización hizo que se hablara más de interdependencia –en lugar de independencia– de los países, aunque mostró que aquella es asimétrica no sólo en lo económico sino también en lo político. Pero el fin de la Guerra Fría acabó con el anhelo de soberanía nacional en el Tercer Mundo y alteró la función tradicional de sus militares que son los encargados de su defensa⁴⁶.

42 *Ídem*, pág. 54.

43 Rockwell y Moss afirman que “...el Estado no es o no debería ser el único agente que determina la agenda de seguridad. (...) Los llamados en favor de una reconceptualización no han sido impulsados por la búsqueda de una mayor claridad científica o capacidad explicativa, sino por acontecimientos y objetivos políticos, por valores”. Esta aclaración acoge la tendencia de las ciencias sociales de elaborar principios y doctrinas sobre seguridad nacional a partir de percepciones de hechos políticos, pero sin crear teoría. *Ídem*, págs. 57-58.

44 Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”, en Aguayo y Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad perdida...*, pág. 391.

45 Lorenzo Meyer, “Prólogo”, en *ibid*, pág. 12.

46 “Pudo ser conveniente [la soberanía] para los tres mundos de la guerra fría: para el mundo occidental, porque la soberanía participaba de sus valores fundadores; para el mundo socialista, ya que le protegía de la intrusión y le garantizaba el derecho de concebir su propio sistema; para el Tercer Mundo procedente de Bandung y de la descolonización, puesto que le daba un argumento de emancipación y un emblema de resistencia frente a los más fuertes”. Bertrand Badie, *Un*

En cuanto al concepto de interés nacional, es invocado desde hace mucho tiempo como justificación para acciones del Estado, pero es muy ambiguo⁴⁷. El interés nacional se relaciona con los recursos naturales, la historia y la forma de organización social. Ciertos recursos naturales, como el petróleo, son esenciales al interés nacional. La historia permite entender los patrones culturales y las tendencias políticas que condicionan el interés nacional: por ejemplo, la religión en el mundo árabe muestra el peso de un factor cultural en el interés nacional. Y la organización social sienta las pautas para comprender a nombre de quién se toman las decisiones y qué representan dentro de la sociedad. De esta manera, se aprecia la necesidad de definir históricamente la soberanía, la independencia y el interés nacional. Las transformaciones internacionales, sobre todo las más recientes, muestran cómo han cambiado estos conceptos y su incidencia en la forma de entender la seguridad nacional⁴⁸. Y en lo que concierne al concepto de proyecto nacional, es en extremo relativo. ¿Quién lo define?, ¿en función de qué?, ¿quién se beneficia? y ¿quién queda al margen de los beneficios?, son apenas algunas preguntas cuya respuesta permitiría establecer y concretar el sentido de un determinado proyecto nacional.

Estas tres definiciones de seguridad nacional abordan el problema desde distintos puntos de vista, lo cual confirma la ambigüedad y el carácter controvertible que tiene este concepto. La última de ellas es especialmente útil para entender la complejidad del problema de la redefinición de la seguridad nacional, ya que permite ahondar en interrelaciones con otros conceptos que tienen frecuente uso político. Pero no sólo hay diferencias en las tres definiciones, sino que tienen concordancias. El tradicional enemigo externo, e incluso el renovado enemigo interno, ha sido desplazado por problemas como la miseria, el narcotráfico, las migraciones, la fragilidad democrática y la degradación del medio ambiente⁴⁹. Tal vez la característica común más

(Continuación Nota 46)

mundo sin soberanía, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-Tercer Mundo Editores, 2000, pág. IX. “La extinción de la bipolaridad y el fracaso del Tercer Mundo no sólo han privado a la soberanía de sólidos fundamentos, sino que también han favorecido el nacimiento de principios alternativos”. *Ídem*, pág. 68.

47 Los gobiernos de Estados Unidos han considerado, en forma unilateral, cuatro intereses nacionales duraderos que han condicionado la manera como han enfrentado el panorama internacional: defensa del territorio nacional; aumento del bienestar económico de la nación; creación de un orden mundial favorable; y promoción de los valores democráticos. Donald E. Nuechterlein, *United States National Interests in a Changing World*, Lexington, University Press of Kentucky, 1973. Su carácter duradero se comprueba en los postulados presentados en Presidency of the United States, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington, The White House, December 1999.

48 Para una ampliación de esta discusión, véase Meyer, “Prólogo”..., págs. 11-13.

49 Olga Pellicer, “Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina”, en Aguayo y Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad perdida...*, pág. 73.

sobresaliente es que su referencia principal es el plano interno. El plano externo es tratado en función del interno, lo que lleva a pensar que, en lugar de buscar un modelo único, sería apropiado elaborar definiciones alternativas de seguridad nacional según las especificidades de países y regiones. Las aproximaciones regionales pueden articularse con los intereses específicos de cada país. Y cada país puede analizar su propia realidad para definir su seguridad nacional, integrando los planos interno y externo. Establecer los límites entre estos planos sin caer en contradicciones es difícil, pues siempre habrá algún grado de superposición. Por eso es preferible, como metodología, abocar primero el problema regional, pensando la interdependencia y cooperación entre países con problemas similares, para luego definir las particularidades de cada caso.

El fin de las confrontaciones armadas en Centroamérica ha generado la necesidad de redefinir la seguridad nacional en esa región. Así surgió el concepto de reconversión, que fue tomado de la economía, y “se refiere al cambio de finalidad de disponibilidades productivas”. Su nuevo uso se orienta a cambiar las funciones de las fuerzas armadas, de manera paralela al cambio de la agenda de seguridad, dada la modificación de los escenarios de defensa. Se trata de definir responsabilidades alternativas para esas fuerzas, de modo que jueguen un papel positivo en la pos-crisis de la zona⁵⁰.

Este concepto novedoso de reconversión militar en la región centroamericana hace parte de la idea general de seguridad nacional. Esta y otras reconceptualizaciones de la seguridad nacional están elaboradas alrededor de la necesidad de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna⁵¹. Todas recomiendan que en la agenda de seguridad solamente deben ser incluidos aquellos asuntos que comprometen la paz y la estabilidad, y estas categorías deben definirse en forma estricta para evitar que sean manipuladas para justificar la represión. La diversidad de factores que incumben a la seguridad nacional hace que sus objetivos y prioridades deban definirse de manera gradual, de acuerdo con la importancia estratégica que tengan con respecto a la alteración de la convivencia pacífica. Pero lo más importante –afirman quienes formulan las nuevas concepciones de seguridad nacional– es tener criterios claros para usar la fuerza⁵².

50 Gabriel Aguilera Peralta, *Seguridad, función militar y democracia*, Guatemala, Flacso-Fundación Friedrich Ebert, 1994, págs. 51-52.

51 Juan Somavía y José Miguel Insulza (compiladores), *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990, “Introducción”, págs. 7-9.

52 Sergio Aguayo, Bruce M. Bagley, Jeffrey Stark, “Introducción. México y Estados Unidos: en busca de la seguridad”, en Aguayo y Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad perdida...*, págs. 27-28; Javier A. Elguea, “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto”, en *ídem*, pág. 99; Cathryn L. Thorup, “La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición”, en *ídem.*, págs. 87-89.

América Latina tiene el reto de construir conceptos alternativos propios que vayan más allá de la seguridad nacional. Áreas como América del Sur, o más limitadas como la región andina, experimentan problemas comunes que permiten desarrollar ideas de seguridad compartidas⁵³. En esta consideración pesa mucho la nueva visión de interdependencia y cooperación, pero sobre todo las presiones que ejercen los intereses internacionales dominantes. Para que sea tenida en cuenta, cualquier propuesta latinoamericana tendría que contar con el aval de Estados Unidos, que desafortunadamente no ha cambiado su visión sobre el área. Pero los gobiernos de América Latina no han formulado propuestas alternativas. La influencia del Comando Sur de ese país ha limitado la creatividad militar en el área y las autoridades civiles no han asumido su responsabilidad en la seguridad⁵⁴.

Entre los conceptos alternativos formulados se destaca el de seguridad hemisférica cooperativa, sobre el que han influido la Organización de Estados Americanos, OEA, y Estados Unidos. La seguridad cooperativa para el continente ha sido definida como “un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los diversos Estados, se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones”⁵⁵. Algunos analistas recomiendan que a esta idea se incorporen la modernización de los sistemas de defensa sin alterar el balance estratégico en la región, el desarrollo de medidas de fomento de la confianza mutua entre los países, el control y limitación de los armamentos para frenar el gasto militar, y la generación de un orden estratégico hemisférico acorde con las tendencias económicas y políticas de la región en el siglo XXI⁵⁶. Estas recomendaciones coinci-

53 Véanse, por ejemplo, Coronel Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, “América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional”, en F. Leal Buitrago y J. G. Tokatlian (compiladores), *Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Sid, Capítulo Colombia-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994, y Cladde-Flacso-Rial, *Cooperación para la paz y seguridad compartida en América Latina: perspectivas para el siglo XXI*, Santiago, Estudio Estratégico de América Latina, 1989/1990.

54 En la búsqueda de concepciones alternativas a la de seguridad nacional hay que tener en cuenta la especificidad de los problemas de los países dependientes frente a los que regulan la economía mundial. En general, “la visión de seguridad del Norte es demasiado restringida para las necesidades del Sur”. José Miguel Insulza, “La seguridad de América del Sur. Posible contribución europea”, en Carlos Contreras Q. (coordinador), *Después de la guerra fría. Los desafíos a la seguridad de América del Sur*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990, pág. 93.

55 Augusto Varas, “La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría”, citado en Francisco Rojas Aravena, “Cooperación y seguridad internacional en las Américas: ¿nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas?”, en F. Rojas A. (editor), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1999, págs. 53-54.

56 Rojas Aravena, “Cooperación y seguridad internacional...”, págs. 62-66. “Las medidas de confianza mutua son acciones con una vinculación de reciprocidad necesaria, no necesariamente

den con las que el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Oecd hace para los países subdesarrollados. Tal entidad sugiere, además, que la defensa, en su calidad de bien común, se someta a igual control que los demás sectores estatales; que los militares apoyen el desarrollo, pues pocos países subdesarrollados necesitan un ejército tradicional; y que se definan las funciones militares y las responsabilidades de las instituciones civiles en la seguridad, ya que es peligroso que los militares se responsabilicen por todo⁵⁷.

La formulación de la idea de seguridad hemisférica cooperativa ha sido estimulada por la obsolescencia del Tratado de Asistencia Recíproca, Tiar, firmado en 1947, que quedó desvirtuado con la guerra de las Malvinas en 1982 y la invasión estadounidense a Panamá en 1989. “Washington no está dispuesto a ser el único en garantizar la seguridad del hemisferio, como sucedió en los años de la Guerra Fría, por lo que ahora busca a través de sus aliados de la región, compartir y distribuir responsabilidades y costos entre los países del área utilizando como herramienta de convencimiento concesiones políticas y económicas”⁵⁸. Dentro de la idea de seguridad cooperativa, Estados Unidos ha manifestado interés de crear una fuerza militar interamericana. Pero esta propuesta no ha tenido mucho eco, excepto quizás para una eventual confrontación al narcotráfico⁵⁹.

La mayoría de los analistas latinoamericanos tienen claro que no hay opción distinta a la cooperación para enfrentar los problemas relacionados con la seguridad internacional. La persuasión frente a eventuales agresores ha pasado del plano nacional a uno multilateral⁶⁰. Sin embargo, la cooperación no es fácil de implementar. “El avance en la integración regional nos está introduciendo a un territorio nuevo y des-

(Continuación Nota 56)

equivalente, pero sí paralela en el tiempo. (...) Reducir la incertidumbre e incrementar la predictibilidad son dos objetivos centrales de [ellas]. (...) Las medidas de confianza mutua son herramientas para atenuar conflictos, pero en ningún caso ellas por sí solas resuelven las diferencias internacionales”. Francisco Rojas Aravena, “Análisis de tendencias y variables para un escenario prospectivo: aprendiendo de la positiva experiencia del Cono Sur en resolución de conflictos”, Seminario Recal-Alemania, “El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia?”, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo, 7-8 de junio de 2001.

57 Organisation for Economic Co-operation and Development, Oecd, *Military Expenditures in Developing Countries. Security and Development*, París, Oecd Publications, 1998, págs. 10, 13, 19 y 20.

58 Joseph Tulchin, “Redefiniendo la seguridad nacional en el hemisferio occidental: la seguridad interamericana; un simposio”, citado por Jorge de la Lama R., *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa*, Santiago, Flacso-Chile-W. Wilson Center, 1998, págs. 24-25.

59 No obstante su intención de compartir responsabilidades, Estados Unidos pretende una dirección militar unificada a través de la Junta Interamericana de Defensa. Rafael Pardo Rueda, *Nueva Seguridad para América Latina*, Bogotá, Fescol-Cerec, 1999, págs. 71-72.

60 Francisco Rojas Aravena, “Cooperación y seguridad internacional...”, págs. 20 y 21.

conocido, el de la interrelación compleja, la tarea de aprender a vivir y a trabajar en nuevas condiciones en las cuales no siempre todos ganan y en la cual a veces se debe ceder más de lo que se obtiene en el corto plazo o en un ámbito determinado de la relación”⁶¹. La cooperación presenta mayores dificultades en el campo de la seguridad. Por eso se aconseja examinar qué aspectos del concepto de seguridad son más producto de la inercia que de una confrontación con las nuevas realidades⁶². Aún subsiste, por ejemplo, el llamado dilema de seguridad, mediante el cual el armamentismo de unos Estados para buscar su propia seguridad, aumenta la inseguridad de otros. No es fácil incorporar en las políticas de defensa y seguridad el principio de que la seguridad propia no debe causar inseguridad a terceros⁶³. Así, las numerosas ideas acerca de la seguridad cooperativa que se han formulado no han prosperado en la práctica. No hay decisiones políticas nacionales, regionales o hemisféricas que correspondan a las ideas propuestas⁶⁴. Parte de los obstáculos que se presentan para la implementación de esas ideas es el carácter incipiente de la legislación internacional y sobre todo las asimetrías del poder entre los Estados, que hace que las normas existentes se apliquen sólo cuando las grandes potencias lo decidan.

En el ámbito académico norteamericano también han surgido conceptos relacionados con la seguridad cooperativa. “Comunidad de seguridad”, por ejemplo, se refiere a “una región transnacional compuesta de Estados soberanos cuyos pueblos mantienen expectativas dependientes de cambios específicos. (...) Si en un ambiente social el papel del Estado es limitado y entendido como ‘protector del bien social’, la emergencia de una comunidad civil transnacional expandirá este papel para cumplir con las demandas de la comunidad de mayor seguridad, bienestar económico, derechos humanos, un medio ambiente limpio, etc.”⁶⁵. Sectores militares de Estados Unidos también han fomentado visiones cooperativas de seguridad para América Latina, mediante reuniones hemisféricas de civiles y militares interesados en el tema. En una reunión en Santa Fe, Nuevo México, auspiciada en 1998 por la Guardia Nacional de

61 Fernando Thauby, “Construyendo el régimen de seguridad regional”, en F. Rojas A. (editor), *Cooperación y seguridad internacional...*, pág. 53.

62 Hugo Palma, “La seguridad hemisférica de fin de siglo”, en *ibid.*, pág. 50.

63 Sobre estos y otros problemas relativos a la planeación estratégica, véase Armando Borrero Mansilla, “Defensa y seguridad nacional. Elementos para una política democrática”, en *Análisis Político*, N° 42, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, enero/abril de 2001.

64 Ejemplo adicional sobre planteamientos similares son los artículos en Richard L. Millett and Michael Gold-Biss (edited by), *Beyond Praetorianism: The Latin American Military in Transition*, Miami, North South Center Press-University of Miami, 1996.

65 Emanuel Adler & Michael Barnett, “A Framework for the Study of Security Communities”, en E. Adler & M. Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998, págs. 30 y 36, citado por Khatchik Derghoukassian, “La dimensión transestatal de la seguridad: el papel de la movilización social contra la proliferación de la delincuencia armada en el Cono Sur”, Buenos Aires, Flacso, julio de 2001.

los Estados Unidos, se expuso una tesis según la cual las instituciones militares en el área deberían intensificar diálogos civiles-militares y de cooperación regional para contrarrestar la herencia negativa del pasado. Se agregó que la implementación del control civil sobre los militares y la adopción del continentalismo como suplemento del nacionalismo deberían guiar los nuevos acuerdos de cooperación sobre seguridad doméstica y regional. Y se concluyó que esta aproximación sería más efectiva si Estados Unidos sirviera de catalizador de la cooperación multilateral⁶⁶.

Además, se han promovido reuniones de ministros de defensa, como herencia de las reuniones de comandantes de ejércitos de la región durante la Guerra Fría. En ellas se ha destacado el interés de Brasil en obtener un liderazgo regional, al menos en Suramérica. En Manaus, en octubre de 2000, hubo una reunión de ministros de Defensa de las Américas para considerar visiones de seguridad cooperativa hemisférica. Varios de los trabajos que se presentaron plantearon posiciones “de moda”, que sin embargo no se ven implementadas en los países de la región. Cabe imaginar que analistas conocedores del tema asesoraron esos trabajos. El caso de la ponencia del General Ministro de la Defensa de Venezuela es dicente, dada la preponderancia militar en ese país. Las palabras del general sugieren que hay colaboración entre civiles y militares, o que los militares están al tanto de los últimos giros de esta discusión⁶⁷.

Otro concepto alternativo al de seguridad nacional es el de seguridad democrática. Un grupo de trabajo en Colombia plantea que la seguridad debe tener un carácter de “bien público fundamental”, que trascienda la conceptualización de seguridad exclusivamente como defensa y seguridad. “La seguridad democrática no se basa esencialmente en la capacidad de coacción, de intimidación o de penalización por parte del Estado sobre la sociedad, sino que se fundamenta en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias, y en un ambiente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva”. Agrega que los principios rectores de una estrategia de seguridad democrática son: afirmar el Estado de derecho y reconocer el papel que le cabe a la sociedad en la definición del pacto social; garantizar la seguridad para la población y de manera complementaria para el Estado; aplicar políticas de seguridad que no sólo sean legales sino también legítimas y éticamente válidas; propugnar la seguridad para la convivencia y para el desarrollo de las potencialidades de la sociedad; vindicar a la Fuerza Pública como un órgano

66 Richard Downes, “Building New Security Relationships in the Americas: The Critical Next Steps”, in Donald E. Schulz (Edited by), *The Role of Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations for the 21st Century*, Washington, Strategic Studies Institute, April 1998.

67 Ismael Eliézer Hurtado Soucre, general de división, *El componente militar latinoamericano y la seguridad hemisférica*, Caracas, Ministerio de la Defensa de la República Bolivariana de Venezuela, Manaus, Brasil, octubre 2000.

con una capacidad deliberante sobre los asuntos fundamentales y los propósitos colectivos de la sociedad. Por último, indica que las políticas de seguridad son: restauración de nuevas doctrinas de seguridad y defensa nacional; replanteamiento de la visión de las Fuerzas Militares; fortalecimiento del modelo de policía comunitaria; institucionalización de la participación de la comunidad en la seguridad ciudadana; responsabilidad del Estado en la formulación de políticas democráticas y participativas tanto de seguridad nacional como de seguridad ciudadana; modernización, profesionalización y reingeniería de la Fuerza Pública⁶⁸.

Según Hugo Palma, la seguridad democrática se promueve, no porque se le considere diferente y superior a los valores de la democracia, sino por la necesidad de cambiar el concepto de seguridad para que garantice la democracia. Dice este analista que para avanzar en esta dirección hay que comenzar por entender la seguridad como tarea del conjunto político y social de la nación y no únicamente de los gobiernos o los militares. Con este fin hay que hacer un examen de las auténticas necesidades nacionales de seguridad, superar las ambigüedades en las relaciones civiles-militares, formular responsabilidades adecuadas para las fuerzas armadas, respetar los derechos humanos, no retomar los niveles de gasto militar del pasado, y educar para la paz. Con el fin de lograr la cooperación internacional para la paz se debe observar el derecho internacional y propender la concertación política y la consulta diplomática, es decir, buscar la solución pacífica de diferendos. También se debe facilitar la integración económica, social y cultural; tomar medidas de fomento de la confianza; hacer acuerdos de desarrollo fronterizo conjunto; crear comisiones de vecindad; tener lineamientos de seguridad compartida y establecer mecanismos de cooperación militar⁶⁹.

Pero –a diferencia de lo que afirma este analista– el problema real no radica en la necesidad de cambiar el concepto de seguridad para garantizar la democracia, pues una condición aceptable de democracia es más bien la que permite aplicar un concepto de seguridad distinto de la concepción tradicional. En otras palabras y tal como se ha visto, mientras subsista la precariedad de las democracias en el área, es difícil que los gobiernos latinoamericanos adopten en la práctica los principios planteados en las definiciones de seguridad democrática elaboradas por diversos analistas.

Según las últimas tendencias del pensamiento sobre seguridad, “la posibilidad de evitar intervenciones militares parece no asentarse en el progreso económico ni en gobiernos fuertes, sino en el desarrollo de una sociedad civil que con base en sus aprendizajes de las experiencias autoritarias, promueva una esfera pública para la toma de decisiones”⁷⁰. El éxito de la democracia “debe medirse no por la situación de

68 PNUD, “Repensando a Colombia”, Bogotá, Talleres del Milenio, junio 27 de 2001.

69 Hugo Palma, “Seguridad democrática en las zonas de paz”, San Salvador, Seminario Centroamérica hacia una Zona de Paz, Universidad de El Salvador, 30 de agosto-1 de septiembre de 1994.

70 Rut Diamint, “Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar...”, pág. 36.

no intervención militar en política (...), sino por la afirmación activa del control democrático civil, y por la plena integración y armonización de las fuerzas armadas a las modalidades democráticas de los regímenes políticos”⁷¹. Estas afirmaciones ratifican que el desarrollo de la democracia es el que en última instancia garantiza la seguridad y la subordinación militar a las autoridades civiles⁷². Por eso la fragilidad de las democracias en América Latina facilita la injerencia militar en asuntos ajenos a su órbita y sobre todo contribuye a sostener la vigencia de la concepción tradicional de seguridad nacional. Pero hay que anotar que esa fragilidad proviene en gran medida de la debilidad política de los Estados nacionales, lo que implica generar procesos de construcción de tales Estados. La vulnerabilidad del orden político es evidente en el carácter incipiente de los Estados democráticos, sobre todo en las limitaciones del Estado de derecho, el control de la impunidad y la corrupción, y en la debilidad de las economías⁷³.

Una democracia consolidada debe haber incorporado en su estructura militar al menos los siguientes aspectos, que son los que presentan mayores fallas en el área latinoamericana: aceptación por parte de las fuerzas armadas de la democracia como régimen político; definición precisa de la misión legal y constitucional de las fuerzas armadas; definición y respaldo de las políticas de defensa y seguridad por parte de las autoridades civiles, lo que implica la continuidad de los ministros de defensa civiles; definición y control civil de los presupuestos relacionados con defensa y seguridad; capacidad de fiscalización de las políticas de seguridad, derechos ciudadanos, ascensos militares, atribuciones de la fuerza pública y presupuestos militares por parte del Congreso; limitación a los fueros especiales de la fuerza pública; separación de las tareas de orden público, que competen a los militares, y el control de la delincuencia, que le corresponde a la policía; y control civil de los servicios de inteligencia⁷⁴. Así,

71 Felipe Agüero, “Las fuerzas armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina”, en Diamint (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en...*, pág. 87.

72 “The root causes of insecurity are often developmental”. Organisation for Economic Co-operation and Development, Oecd, *Military Expenditures in Developing Countries...*, pág. 14.

73 El problema de insuficiencia de los Estados democráticos tiene relación con el concepto de “dilema de inseguridad”, alternativo al de “dilema de seguridad”, para el Tercer Mundo. Al respecto, Job señala que “The model Third World state is instead a ‘weak state’, i.e., an entity lacking both social cohesion and state capacities (...). Consequently, the security dilemma for the typical Third World state arises in meeting internal rather than external threats, and for typical Third World citizens could well involve seeking protection from their own state institutions”. Brian L. Job (Edited by), *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Boulder & London, Lynne Rienner Publishers, 1992, pág. 12.

74 Aspectos tomados del análisis de las instituciones militares latinoamericanas hecho por Carlos Basombrío Iglesias, “Militares y democracia en la América Latina de los '90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)”, en Diamint (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las...*

un punto de partida apropiado para la promoción de la democracia en el ámbito castrense es incidir de manera esencial en el proceso de socialización militar. “Es preciso ocupar (literalmente) las escuelas militares; establecer controles sobre la forma en la cual los militares están siendo reclutados, formados y entrenados. Es a partir de la educación del soldado que tendremos fuerzas armadas profesionales y apolíticas, conscientes de su importancia y finalidad, que valoricen los procedimientos y, sobre todo, los valores democráticos”⁷⁵.

La meta democratizadora propuesta supone el desarrollo de una concepción diferente a la tradicional de seguridad. Para ello, además de lo señalado, habría que suplir la falta de una doctrina militar para la Posguerra Fría. Esta carencia influye en la ambigua actitud castrense frente a la democracia como sistema político. Una doctrina adecuada contribuiría a aclarar, por ejemplo, la confusión que tienen los militares latinoamericanos frente al cambio de actitud oficial de Estados Unidos, que pasó de la complacencia con las intervenciones militares y la violación de los derechos humanos⁷⁶, a exigir respeto por el Derecho Internacional Humanitario, como parte de una nueva agenda de seguridad que aún presenta incongruencias. Por eso sería importante que una eventual doctrina considerara la redefinición de la seguridad hemisférica y asignara un nuevo sistema de responsabilidades que sustituya el Tratado de Asistencia Recíproca, Tiar, y el Sistema Interamericano de Defensa, ambos inoperantes y fuera de contexto.

Pero dada la fragilidad de las condiciones políticas, económicas y sociales en América Latina, y sobre todo la hegemonía de Estados Unidos en el área, el papel de este país en la tarea democratizadora es fundamental. Sin embargo, su persistencia en militarizar los asuntos de seguridad, pese a la desaparición del comunismo y la “aparición” de nuevas amenazas, se presta a contradicciones muy difíciles de solucionar. Por ejemplo, su insistencia en que los militares de la región andina participen en la guerra contra las drogas tiene consecuencias desastrosas para el fortalecimiento de la democracia, y va en contravía de sus esfuerzos por comprometer a las instituciones castrenses con la democracia y el respeto a los derechos humanos. Así mismo, su posición unilateral frente a los problemas del área es contradictoria con los ideales democráticos. La promoción de políticas neoliberales cuando conviene a sus intereses, al tiempo que defiende cuotas comerciales y discriminación arancelaria, son otro

75 Suzeley Kalil Mathias, “Pensamiento y papel militar en América Latina en el umbral del siglo XXI”, en *ibid.*, pág. 181.

76 “Como los ejércitos son producto de los Estados a los cuales sirven, el orden autoritario los hizo cómplices y protagonistas de la supresión de las libertades democráticas, el fraude electoral y la violación a los derechos humanos. Fue también frecuente la participación de altos oficiales en las camarillas que dominaron al Estado y que lucraron con los recursos públicos a la vez que reprimían a los movimientos de la oposición”. Gabriel Aguilera Peralta, “El camino desconocido. Las nuevas funciones de los ejércitos centroamericanos”, en *Nueva Sociedad*, N° 138, Caracas, julio-agosto 1995, pág. 121.

ejemplo de las contradicciones que frenan el avance democrático en América Latina. Por otra parte, la escasa preocupación de la Unión Europea por los asuntos claves del área, por desinterés o por prevención a inmiscuirse en este espacio de dominio de Estados Unidos, facilita la injerencia unilateral de este país⁷⁷.

Ha pasado más de una década desde que cayó el muro de Berlín. Durante este tiempo han sido muchos los esfuerzos por reconceptualizar y sustituir el modelo tradicional de seguridad nacional, principalmente para desmilitarizarlo. Pero la pérdida de interés en el estudio de las instituciones militares en América Latina, al menos en Centroamérica y el Cono Sur, limita las posibilidades de esa desmilitarización. Si ese tema deja de ser importante para universidades y organizaciones no gubernamentales, se inhibe la preparación de civiles capaces de analizar los esquemas de seguridad producidos por militares y de diseñar alternativas. No es suficiente que estas entidades se preocupen de las cuestiones de seguridad y cooperación internacionales. Las fuerzas armadas son instituciones permanentes del Estado, aun si dejan de ser una fuente de inestabilidad. Los nuevos regímenes las han desplazado del escenario político, pero aun así se mantienen inalteradas en lo fundamental, y continúan influyendo en la definición de la seguridad⁷⁸. Por eso es necesario que se desarrolle una nueva ola de estudios sobre fuerzas armadas, que analice la transición y cuyo ángulo normativo sea la afirmación democrática⁷⁹.

En el afán de desmilitarizar la seguridad se ha pensado incluso en eliminar esta palabra, remplazándola, por ejemplo, por “interés nacional” o “intereses vitales”. Pero esta idea tampoco ha tenido éxito, además de que el concepto de interés nacional está ligado a la visión tradicional de seguridad nacional. El poder de esta concepción de seguridad es tal que ha atraído toda clase de asuntos que por su importancia demandan cuidado inmediato⁸⁰. Por ejemplo, en la reunión mencionada celebrada en

77 La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Oede, cuenta con políticas de aportes al Tercer Mundo, pero éstas son generales, la ayuda oficial al desarrollo es cada vez menos relevante para la región, las definiciones son casi siempre bilaterales y el interés es cada vez más privado, de acuerdo con las tendencias de la globalización. España es la excepción a estas características, pues cuenta con una oficina de cooperación internacional para Iberoamérica, que ha servido de estímulo para la atención del área por parte de la Oede. Christian L. Freres, “La cooperación española para el desarrollo latinoamericano”, en *Síntesis*, N° 27-28, Madrid, 1997, págs. 112, 115, 116, 126 y 127.

78 Felipe Agüero, “Las fuerzas armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina”, en Diamint (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en...*, págs. 71-72 y 75.

79 *Ibíd.*, pág. 91.

80 “Some of the efforts to ‘redefine security’ appear to throw the security label at everything in hopes that the word alone create a conceptual framework through which a confusing world can be understood. (...) But a label does not a framework create”. Ann M. Florini and P. J. Simmons, *The New Security Thinking: A Review of the North American Literature*, Washington, D.C., Rockefeller Brothers Fund, 1998, pág. 43.

Nuevo México, en 1998, militares y civiles propusieron que las fuerzas armadas, además de mantener su misión tradicional de defensa de la soberanía y la integridad territorial, apoyen el desarrollo económico y social; defiendan la identidad nacional; guarden la paz internacional; apoyen a la policía en el mantenimiento del orden público interno; protejan el medio ambiente; atiendan los desastres nacionales y regionales; defiendan la institucionalidad regional; hagan investigación científica y tecnológica; administren y conserven los parques nacionales; controlen armamentos y explosivos; y combatan el crimen⁸¹.

“No es clara entonces la ventaja de continuar el debate sobre qué hay que incluir bajo el rubro de seguridad. Hay demasiados desacuerdos sobre esta cuestión, sobre cómo interactúan las nuevas ‘amenazas’ y sobre dónde podría ser más efectiva la aplicación de las políticas respectivas. Y estos desacuerdos no se resuelven solos. Tratarlos de manera directa puede ser una vía más útil que debatir sobre cómo rotular una categoría”⁸². En otras palabras, es necesario tratar los problemas como tales, dilucidar sus especificidades, descubrir sus implicaciones políticas y formular tratamientos adecuados para su solución, antes que adscribirlos a una atiborrada agenda de seguridad con la esperanza de que un tratamiento sesgadamente militar los solucione como por arte de magia. No obstante, es importante persistir en los esfuerzos tendientes a reconceptualizar la seguridad en su concepción tradicional, pues en esencia –según Jones– es ahistórica y resistente a las nociones de contingencia y cambio debido a su visión estadocéntrica, no acepta que las nociones de seguridad dependan de supuestos de naturaleza política y se circunscribe a estrechas comprensiones militares de seguridad. En lugar de esta concepción debe desarrollarse una de carácter crítico, que refleje en forma profunda la naturaleza de la política y el papel del conflicto en la vida política, reconozca que la fuerza militar no es la única amenaza potencial a la seguridad, incluya referentes diferentes al Estado, en particular el ser humano que es el referente final, y se focalice en la emancipación como el prisma a través del cual debe ser vista la teoría y la práctica de la seguridad⁸³.

LA SINSALIDA DE UNA REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN COLOMBIA

Los problemas de seguridad en los países latinoamericanos han aumentado en gran medida debido a la manera como se conformaron sus Estados, con naciones destrui-

81 Donald E. Schulz, “The Role of the Armed Forces in the Americas: Conclusions, Lessons, Recommendations and Unresolved Issues”, in D. E. Schulz (Edited by), *The Role of the Armed Forces in the Americas...*, págs. 164-165. Los intereses que defienden en última instancia las organizaciones burocráticas son su autopreservación y su crecimiento, y los militares no son la excepción. *Ibid*, pag. 180. Pero los sectores civiles con frecuencia ayudan a agravar este problema.

82 Florini and Simmons, *The New Security Thinking: A Review of...*, pág. 44.

83 Richard Wyn Jones, *Security, Strategy, and Critical Theory*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999, págs. 165-166.

das o ausentes y con escasas capacidades para reconstruirlas o inventarlas. Se practicó más la visión hobbesiana que la rousseauniana: se buscó controlar el potencial agresivo de la acción humana mediante el uso de la fuerza por parte del Estado, pero la fuerza no se puso al servicio de una idea de libertad que las personas pudieran apropiarse; se excluyó la violencia entre los ciudadanos como bien supremo, pero no se pensó que sus causas deben ser erradicadas mediante leyes decretadas y aplicadas por la voluntad general. Los Estados incorporaron la coerción como un mal necesario, pero no como un atributo, es decir, como el máximo derecho que la voluntad ciudadana cede al Estado para que administre justicia en beneficio de la sociedad y no de los particulares: una coerción subordinada a la libertad y no a la inversa.

Algunas teorías en boga en los años sesenta y setenta, particularmente las neomarxistas, recalcaron la separación entre el Estado y la sociedad civil, arguyendo la conveniencia analítica de diferenciar lo público de lo privado, la política de la economía, el ciudadano del individuo, pero sobre todo con el objetivo de resaltar la importancia del Estado como centro de la *praxis* política. El énfasis en esa dicotomía tiene implicaciones negativas, pues debilita la administración que ejerce el Estado como delegado de la sociedad civil. El Estado debe ser apéndice de ésta y compartir su organización plural apoyándola como una unidad, de la cual es sólo administrador. Como tal, el Estado debe tener permanente fiscalización⁸⁴. Los regímenes políticos deben incorporar estos principios para evitar ser democráticos solamente en la forma y para que puedan avanzar hacia el ideal del beneficio común mediante el ejercicio de la política. El éxito de los monopolios estatales de la justicia y el uso de la fuerza depende en gran medida de que haya una participación política y económica amplia de la sociedad civil, para evitar que el Estado asuma una autonomía que no le corresponde, facilitando la violencia arbitraria con fines particulares.

Mucho antes de que los teóricos neomarxistas reivindicaran la separación radical entre el Estado y la sociedad civil, en la mayor parte de América Latina ya se practicaba ese principio con el fin de mantener al Estado en posición de autonomía y control político autocrático, lo que limitó las posibilidades de avances democráticos. La llamada matriz Estado-céntrica o de centralidad estatal implicó por más de medio siglo la dependencia de los actores sociales con respecto al Estado, pero también la búsqueda estatal de complacencia con sus políticas⁸⁵. En lugar de que el Estado desarrollara una legitimidad legal-racional, su credibilidad se basó en su capacidad para

84 No se trata de pregonar la minimización del Estado o hablar de “privatización”, pues “... sería aceptar el mencionado dualismo entre esfera pública y privada cuando, en realidad, se trata justamente de romper con él. Tampoco en este caso se cuestiona la diferenciación de uno y otro ámbito; lo que se rechaza son los límites cuasientológicos en que quedó enclaustrada la actividad política”. Lechner, *Los patios interiores de la...*, pág. 182.

85 Marcelo Cavarozzi, “Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea”, en *Análisis Político*, N° 19, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, mayo a agosto de 1993.

mantener y mejorar posiciones económicas de grupos sociales exclusivos. La coerción fue un componente fundamental de este modelo que permitió el ejercicio autocrático de los gobiernos. Los Estados fueron generalmente grandes, atributo que se confundió con fortaleza política. Pero la crisis de los años ochenta mostró estas debilidades y limitaciones, además de las dificultades para corregirlas. La nueva etapa de globalización imprimía ya el sello implacable de los más fuertes.

Colombia no tuvo sino hasta hace pocas décadas un Estado grande. Aunque su ampliación no logró liberarlo de su debilidad, alcanzó por fin autonomía con respecto a la sociedad civil, gracias a que ésta era igualmente débil. La escasa participación ciudadana, la marginalidad económica de la mayoría de la población y los turbios manejos electorales que impusieron al clientelismo como eje del sistema político, limitaron el poder de la sociedad civil. El aislamiento del Estado y la fragilidad de la sociedad civil facilitaron que la coerción no fuera monopolio oficial. Surgieron organizaciones armadas que llenaron vacíos estatales mediante la imposición de sus intereses privados. Los militares orientaron el uso estatal de la fuerza al margen de los intereses mayoritarios de la fragmentada población, con la complicidad de las autoridades civiles que se desentendieron del problema.

El aspecto más sobresaliente de la seguridad en Colombia es que los gobiernos civiles no han asumido la responsabilidad de diseñar y ejecutar políticas para garantizarla. La seguridad fue un problema exclusivo de la órbita castrense, que se manejó al ritmo de las alteraciones del orden público. El gobierno del presidente Gaviria (1990-1994) asumió por primera vez la seguridad nacional como un asunto que comprometía a diferentes instituciones estatales y que debía ser formulado por las autoridades civiles. Pero la nueva visión de seguridad tuvo serios tropiezos, debido a la persistencia de la violencia y otros factores señalados en el Capítulo Tres, por lo que pronto se revirtió a un tratamiento primordialmente represivo, como había ocurrido en el pasado.

La seguridad nacional en Colombia se ha orientado en forma prioritaria hacia los problemas internos, por motivo de la larga duración de la violencia guerrillera. El referente externo, base de la profesionalización castrense en los Estados modernos, sólo ha aparecido en coyunturas fugaces, como cuando los incidentes fronterizos, principalmente con Venezuela, hacen patente el abandono oficial de diversas comarcas. Estos episodios han servido para hacer explícita la incapacidad militar colombiana para defender la soberanía tradicional, al menos frente a los vecinos con mayor capacidad bélica, y para confirmar su dedicación a los conflictos internos. Pese a que gran parte de la organización castrense continúa apoyada en la eventualidad de una guerra regular, la visión tradicional de soberanía externa se ha desdibujado y en su lugar hay una permanente preocupación por el enemigo interno. Esta situación ha desvalorizado la organización militar moderna surgida con los Estados nacionales, la cual está representada por una estructura más que todo convencional y algunas armas

pesadas que justifican la presencia de buena parte de la Armada y la Fuerza Aérea, y una parte menor del Ejército⁸⁶.

La prolongada duración de los conflictos políticos armados y la velocidad de los cambios en la organización social del país durante el último medio siglo sirvieron de base para el crecimiento y diversificación de la violencia. Además de la de carácter político, las delincuencias organizada, común y circunstancial situaron al país desde la segunda mitad de los años ochenta a la cabeza de los índices de homicidios en el mundo⁸⁷. La situación de seguridad en el país se agravó desde entonces, cuando el narcotráfico comenzó a realizar actividades terroristas que se convirtieron en una amenaza a la estabilidad del Estado. Los sectores dirigentes del país, varios de los cuales se beneficiaron económica y políticamente del narcotráfico, le dieron un manejo político deficiente al problema, lo que hizo explícita la debilidad de la justicia. Las presiones ejercidas por los círculos oficiales de Estados Unidos para reprimir esta actividad delincencial, contribuyeron a precipitar la confrontación armada del Estado con los narcotraficantes. Así, la Policía Nacional y últimamente las Fuerzas Militares han enfrentado esa amenaza a la estabilidad estatal. Este manejo sirvió para reafirmar la orientación interna de las instituciones castrenses, la militarización de la policía y la disminución de las diferencias entre militares y policías⁸⁸.

La desvalorización del modelo tradicional de seguridad nacional en el mundo ha sido contrarrestada en el país por la presencia crónica de guerrillas comunistas. Con el fin de la Guerra Fría las guerrillas perdieron su vínculo con el exterior, tanto material como ideológico. Por la misma razón, la categoría de enemigo interno perdió

86 Esta realidad no implica que se abogue por el sistema convencional, pues, además del alto costo del armamento moderno, “muchos estados son tentados por una falsa analogía con las superpotencias, es decir, por la creencia de que la adquisición de una capacidad les daría el mismo disuasivo contra la agresión externa, o sea, el mismo remedio contra la inseguridad que el provisto por los disuasivos nucleares de las superpotencias”. Hoffmann, *Jano y Minerva...*, pág. 335. En la misma dirección, Rial anota que “el avance tecnológico ha terminado de convencer a los integrantes de las FFAA de la zona [Suramérica] que sus fuerzas son de segundo orden. (...) No tienen ninguna posibilidad de disponer de una máquina militar efectiva para enfrentar un conflicto bélico que supere a las escaramuzas propias de las pequeñas guerras. (...) Es más aguda esta percepción en las marinas y fuerzas aéreas, cuya esencia está en sus barcos y sus aviones”. “De una incertidumbre incierta a la incertidumbre como...”, pág. 188.

87 Este hecho, sumado al desprestigio de la policía, puso en 1993 a la seguridad ciudadana en el centro de la discusión sobre seguridad y despertó la conciencia sobre la necesidad de mejorar el servicio policial. No obstante, los resultados no son nada halagüeños, pues la criminalidad continúa desbocada. Presidencia de la República, *Seguridad para la gente. Segunda fase de la estrategia nacional contra la violencia*, Bogotá, octubre de 1993; Javier Torres Velasco, “La ciudadanía pacta con su policía: el proceso de modernización de la Policía Nacional de Colombia”, en Leal y Tokatlian (compiladores), *Orden mundial y seguridad...*

88 Aunque ha habido esfuerzos para afirmar el carácter civil de la Policía, como la Constitución de 1991, la separación de la dirección de esa institución de los militares y la reforma policial de 1993, el agravamiento del conflicto interno ha sido suficiente para contrarrestarlos.

legitimidad. Sin embargo, los militares no han podido desprenderse del legado de la seguridad nacional y continúan tratando a las guerrillas como “enemigo interno”, es decir, como objeto de aniquilación física sin alternativa. La insistencia castrense en calificarlas de bandidos, facinerosos y narcobandoleros, justificada por el creciente uso guerrillero de medios bandoleriles para lograr unos fines políticos bastante desdibujados, no concuerda con el ideal del enemigo militar. Esta visión castrense tampoco concuerda con los intentos de recuperación del proceso de paz por parte del gobierno de Samper (1994-1998) y su puesta en marcha por el gobierno de Pastrana (1998-2002), ya que niega la consideración política de las guerrillas propia de esos procesos⁸⁹.

La explosión de delitos propios de la delincuencia común, como el secuestro y la extorsión, se debe a que la violencia política sirvió de estímulo a otras formas de violencia, pero también a que estos delitos se convirtieron en medios de subsistencia de la delincuencia política. Los dos tipos de delincuencia han colaborado. Por ejemplo, las bandas de delincuentes realizan secuestros para luego vender sus víctimas a las guerrillas, o son contratadas previamente por éstas para que secuestren a determinadas personas. Esta cooperación ha contribuido a que el país ocupe también el primer lugar del mundo en secuestros⁹⁰. Tal degradación social, en la que se confunden la delincuencia común con la política, muestra una nueva faceta del problema de seguridad que se junta con otras no menos graves, para poner en duda la capacidad de recuperación del país y, sobre todo, la viabilidad de su desarrollo democrático.

Otra faceta del problema de seguridad del país es la posibilidad de una guerra civil dentro de los cánones convencionales, es decir, la polarización de grupos amplios de la población alrededor de actores armados enfrentados⁹¹. Desde la segunda

89 “La definición del delito político ha dejado de ser, en Colombia, durante las últimas décadas, una cuestión de ontología jurídica, para convertirse, en forma creciente, en un problema de política criminal. El estado de sitio permanente y la tendencia más reciente hacia la sustitución del pensamiento liberal clásico por el moderno positivismo eficientista, no han hecho otra cosa que fortalecer esta tendencia”. Iván Orozco Abad, *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en Colombia*, Editorial Temis-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1992, pág. 181.

90 Cuando por su proliferación la inseguridad individual se vuelve un problema colectivo, sus condiciones ameritan respuestas políticas y no sólo policivas o militares. El sentimiento colectivo de desprotección, inducido por la ineficacia del Estado en el cumplimiento de su función de seguridad, ha llevado a gran parte de la sociedad a armarse, lo que contribuyó a configurar una espiral de violencia.

91 El concepto de guerra civil es objeto de controversia. Hay autores que afirman que las características actuales de las guerras civiles son distintas de las tradicionales. El caso colombiano sería un ejemplo adecuado. Véase Peter Waldemann y Fernando Reinares (compiladores), *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1999. Pienso que, antes que forzar el cambio de un concepto aceptado desde hace mucho tiempo, sería más adecuado buscar conceptos alternativos que se adecuen a los aspectos que caracterizan los conflictos en la actualidad. Por ejemplo, Juan Tokatlian acoge la denominación de “nueva guerra” formulada por Mary Kaldor. Véase *Globalización, narcotráfico y violencia...*, págs. 19-21.

mitad de los años setenta las guerrillas han tratado de polarizar a la población, apoyadas en la visión simple de que la pobreza y la injusticia son factores suficientes para precipitar una insurrección, si existe el detonante de la subversión armada. Esta visión perdió fuerza en los años ochenta, pero el aumento de la capacidad financiera de la guerrilla, principalmente a través de su relación con el narcotráfico, hizo renacer esa esperanza. Tomó fuerza entonces la idea de armar a toda costa un ejército rebelde con capacidad para vencer militarmente a la Fuerza Pública, y pasó a segundo plano la otrora fundamental búsqueda de apoyo político entre la población y grupos de opinión, es decir, la búsqueda de legitimidad. La ineficacia operativa de las Fuerzas Militares contribuyó a que las guerrillas se hicieran esta ilusión. A pesar de su preocupación por sus relaciones con el exterior⁹², las guerrillas ignoraron que el entorno internacional difícilmente permitiría esa posibilidad, especialmente con la re-hegemonización de Estados Unidos en el área latinoamericana. La restructuración militar con el apoyo estadounidense durante el gobierno de Pastrana le ha recordado a las guerrillas esos factores ignorados.

El fortalecimiento y unificación de los grupos paramilitares, también con el apoyo del narcotráfico⁹³, hizo realidad la perspectiva de una guerra civil convencional⁹⁴. Habiendo dejado en segundo plano la necesidad de buscar apoyos en la opinión pública, la guerrilla pasó a buscar el alineamiento de la población mediante la intimidación y el control territorial⁹⁵. El apoyo de las comunidades rurales y semirurales a

92 Las Farc tienen representantes permanentes, redes de apoyo o contactos directos con partidos políticos y organizaciones diversas en siete países europeos y 11 americanos; el Eln en dos países europeos y uno americano. "La guerra diplomática", en *Semana*, N° 965, Bogotá, octubre 30-noviembre 6 de 2000.

93 A la organización de ejércitos privados luego de la compra de tierras para legitimar sus fortunas ilícitas y adquirir reconocimiento social por parte de los narcotraficantes, se sumó más tarde el apoyo directo de éstos a los paramilitares para obtener protección. Véase Alejandro Reyes, "Compra de tierras por narcotraficantes", en Francisco Thoumi y otros, *Drogas ilícitas en Colombia*, Bogotá, Pnud-Ministerio de Justicia-Dirección Nacional de Estupefacientes, 1997.

94 Eric Lair afirma que "...el conflicto colombiano no es lo suficientemente homogéneo para ser definido con claridad como una guerra civil. Puede considerarse que hay una guerra civil cuando ciudadanos toman las armas para enfrentarse al Estado o a grupos 'subestatales' logrando involucrar a la población civil en sus combates". Para él, el conflicto colombiano clasificaría tendencialmente hacia uno de los tres grandes tipos de guerra civil que identifica: las guerras civiles impuestas o parciales. "El terror, recurso estratégico de los actores armados: reflexiones en torno al conflicto colombiano", en *Análisis Político*, N° 37, Bogotá, Iepri-Universidad Nacional de Colombia, mayo/agosto 1999, págs. 65-66.

95 Según Ramírez Tobón, las siguientes son las características del conflicto colombiano: ampliación en los años ochenta del círculo de actores colectivos violentos y su compleja imbricación desde los espacios del Estado, la subversión y el narcotráfico; el Estado deja de ser el único punto de referencia al arrebatarle porciones de poder según los acumulados de fuerza que se ganen a lo largo de la guerra; los ciudadanos son insumos forzosos para la lucha en aspectos amplios de lo económico, lo social y lo político, borrándose la línea que divide a combatientes y civiles; la

la guerrilla, alimentado por el temor, sumado al repudio a estos grupos por parte de amplios sectores de población urbana, estimularon a los paramilitares a utilizar la misma estrategia, con el beneplácito de amplios grupos sociales⁹⁶. El agravamiento de la situación y la frecuente agresividad e intransigencia de la población permiten poner en discusión el rechazo por parte de analistas de alguna influencia cultural en la expansión y diversificación de la violencia, al menos desde los años noventa⁹⁷.

La organización social colombiana y su democracia más que todo formal son el entorno propicio para que se desate una contienda civil de esa clase⁹⁸. La debilidad del Estado y la sociedad civil alimenta antiguos privilegios económicos y sociales que han hecho de la sociedad una fuente de injusticias. El crecimiento vegetativo del Estado –producto del sistema político del clientelismo emergido del Frente Nacional– y la penetración del narcotráfico en el corazón de la sociedad, coadyuvaron a desbocar las violencias y la corrupción⁹⁹. En este ambiente fue fácil para el proyecto paramilitar encontrar poderosos respaldos en los grupos de privilegiados, no sólo económicos y sociales, sino también en políticos satisfechos con el sistema, y en grupos medios y populares que rechazan el terrorismo y la prepotencia guerrillera.

(Continuación Nota 95)

guerra termina por comprometer la materialidad misma de la nación: geografía, individuos y bienes; configuración de la territorialidad privada como fenómeno de redistribución geográfica entre poderes particulares que desvertebran la débil sociedad civil mediante la capacidad de control sobre la población residente en zonas específicas. William Ramírez Tobón, “Violencia, guerra civil, contrato social”, en Iepri, Universidad Nacional de Colombia, *Colombia: cambio de siglo. Balances y perspectivas*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 2000, págs. 53-55.

96 “El empleo del terror se ha vuelto uno de los principales recursos estratégicos, y un arma de guerra, utilizado por entidades armadas que no se benefician de ninguna ayuda externa significativa y tratan de encontrar localmente las condiciones para su autoperpetuación”. Lair, “El terror, recurso estratégico de los...”, pág. 67. Este autor presenta un análisis sobre el terror en el caso colombiano, contrastándolo con otros casos nacionales.

97 “La generalización de la violencia armada en la sociedad (...), en la cual, tanto los grandes problemas políticos hasta lo que podríamos llamar ‘asuntos domésticos’, se ‘resuelven’ por la vía de las armas, insinúa, de alguna manera, la presencia de factores culturales en el fenómeno”. Elsa Blair, *Conflicto armado y militares en Colombia. Cultos, símbolos e imaginarios*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia-Cinep, 1999, pág. XXIII. En contraposición a esta posición, Lair afirma que “...existen prácticas sociales de violencia. Sin embargo, estas prácticas varían de una época a otra, de un lugar a otro, etc. Son estos cambios los que la ‘cultura de la violencia’ no toma suficientemente en cuenta”. “El terror, recurso estratégico de los...”, págs. 66-67.

98 Con respecto a la última fase de modernización del país, Ramírez Tobón indica que “El Frente Nacional fue una brillante resolución de la crisis de medio siglo pero resultó ser también el desistimiento definitivo de la aplazada tarea histórica para construir un contrato social que integrara, dentro de las posibilidades reales de la inclusión capitalista, los intereses particulares y contrapuestos de la sociedad colombiana”. *Ibid.*, pág. 37.

99 Véase Beatriz Franco Cuervo (compiladora), *La corrupción y la lucha contra la corrupción*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-Goethe Institut, 1997.

Además, la Fuerza Pública, apoyada en su ineficacia y la herencia de la seguridad nacional, encontró quien hiciera el trabajo sucio que el fin de la Guerra Fría había descalificado.

Las peculiaridades de esta contienda, que puede desembocar en la polarización característica de una guerra civil convencional, son aún más complejas. Palacios señala que el objetivo estratégico de las guerrillas de tomarse el poder para hacer la revolución socialista se desdibujó en los años noventa, su infraestructura política se militarizó y la táctica adquirió prioridad, es decir, que el fin quedó supeditado a los medios. Añade que la acción guerrillera se agota en la inmediatez y que, al igual que sus enemigos, la guerrilla está quedando reducida al ejercicio de una técnica del poder. Así, el conflicto actual es un asunto de economía política de la violencia antes que de política o de ideología, y ninguno de los actores armados está interesado en la democracia¹⁰⁰.

Dos analistas del derecho, De Sousa Santos y García Villegas, afirman que en América Latina se ha buscado solucionar la prolongada insuficiencia democrática del Estado en el monopolio de la justicia, mediante un fetichismo normativo que pretende cambiar la realidad. Si bien la normatividad es el fundamento de las instituciones, añaden, las improvisadas y largas cadenas de normas sólo han logrado crear irregulares colchas de retazos. La fragilidad de la representación política y el carácter en extremo abstracto e ideológico del debate político ayudan a explicar la preponderancia del debate constitucional en las instituciones de los países latinoamericanos, y Colombia no es la excepción. Se supone que las constituciones contienen las reglas esenciales para el progreso y la justicia social, por lo que todo gobernante intenta desencadenar una situación de “poder constituyente” en busca de legitimación¹⁰¹. Uno de estos analistas señala que entre los países de desarrollo intermedio, Colombia es uno en los que el derecho estatal compite más con otras justicias. Por eso tal derecho combina dimensiones despóticamente represivas con las democráticas, componentes altamente formales con los informales, áreas de gran penetración estatal con áreas de ausencia del Estado, etc. Es decir, la situación colombiana es la mejor expresión del “pluralismo jurídico interno”¹⁰².

100 Afirma, además, que “...la crisis colombiana se inscribe en el retroceso general aunque asimétrico de los Estados nacionales ante la globalización”. Marco Palacios, “Un ensayo sobre el fratricidio colectivo como fuente de nacionalidad”, en varios autores. *Museo, memoria y nación*, Bogotá, Ministerio de Cultura-Museo Nacional de Colombia-Pnud-Iepri-Icanh, 2000, págs. 443-447.

101 Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas. “Colombia: el revés del contrato social de la modernidad”, en B. de Sousa Santos y M. García V., *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, tomo I, Bogotá, Colciencias-Ediciones Uniandes-Ces, Universidad de Coimbra-Instituto Colombiano de Antropología e Historia-Universidad Nacional de Colombia-Siglo del Hombre Editores, 2001, págs. 76-77.

102 Boaventura de Sousa Santos, “Los paisajes de la justicia en las sociedades contemporáneas”, en B. de Sousa Santos y M. García V., *El caleidoscopio de las justicias...*, pág. 146.

De Sousa Santos afirma que más importante que ocuparse de la ineficacia de la justicia es saber qué impacto social tiene y a quién sirve. Agrega que en Colombia el acceso y el uso equitativo de la justicia son más mito que realidad. En la justicia civil, por ejemplo, la mayoría de los pleitos son iniciados por bancos y otras entidades financieras que utilizan el sistema para cobrar sus deudas, y en el área penal se confirman las “injusticias de la justicia”. Concluye afirmando que mientras no se lleven a cabo reformas fundamentales a la justicia, los juzgados continuarán reproduciendo las desigualdades sociales y económicas que caracterizan a este país¹⁰³. Por su parte, García Villegas indica que entre 1957 y 1991 las élites políticas utilizaron un engendro legal a medio camino entre el régimen militar y la democracia constitucional: el estado de excepción llamado de sitio, cuyo objeto era enfrentar las protestas populares. Afirma además que en los países donde hubo regímenes militares la sociedad civil mantuvo y fortaleció su discurso democrático contra los militares; en cambio en Colombia las oposiciones, tanto de izquierda como de derecha, se apartaron del discurso democrático para no identificarse con los gobiernos. Lo grave fue que estas posiciones propiciaron la oposición política ilegal, tanto guerrillera como paramilitar¹⁰⁴.

El Estado colombiano ha sido incapaz de monopolizar la fuerza. Ramírez Tobón asegura que el proyecto de Gaitán fue la última oportunidad que tuvo la burguesía para articular la hegemonía de clase indispensable para coartar la violencia impulsada por los resentimientos sociales y las fuerzas del capital. Esta oportunidad perdida, dice este autor, “posibilitó la expansión de la violencia que, ante la incapacidad de aglutinamiento social por parte del Estado, empezó a demostrar su viabilidad para integrar los fraccionamientos internos de las diferentes clases y grupos sociales”¹⁰⁵. El narcotráfico, estimulado por las condiciones económicas, políticas y sociales de bloqueo de la democracia, prolongó desde los años ochenta esa incapacidad estatal hasta convertirla en el mayor desafío a la seguridad nacional. Se insertó “como un sobresaliente y fácil generador de rentas que potencia la lucha armada política y la coloca dentro de una lógica empresarial que le da nuevos sentidos y compromisos a los postulados y prácticas fundacionales”¹⁰⁶.

Según M. T. Uribe, el orden institucional público se disputa con otros la soberanía interna, en medio de una precaria conciencia de nacionalidad. Se han ido configurando órdenes alternativos de hecho, que esta autora denomina “territorialidades bélicas”. Si éstas se prolongan en el tiempo, van estableciendo un embrión de Estado con capacidad para dirigir la vida en común, es decir, establecen pequeñas sobera-

103 Entrevista con motivo de la publicación del trabajo de investigación que dirigió junto con M. García Villegas. *Semana*, N° 992, Bogotá, mayo 7-14 de 2001, pág. 53.

104 Entrevista con motivo de la publicación del trabajo de investigación que dirigió junto con B. de Sousa Santos. *Ibíd.*, pág. 54.

105 W. Ramírez T.. “Violencia, guerra civil, contrato social”..., págs. 32-33.

106 *Ibíd.*, pág. 59.

nías. Sin embargo, estos órdenes alternativos guerrilleros de hecho no son sólidos y permanentes, pues el paramilitarismo ha puesto en entredicho sus soberanías, redefiniendo el orden de lo nacional e incrementando las acciones violentas. Así, el principio de organización predecible propio de una sociedad se ha vuelto azaroso. Es “una complicación de órdenes autoritarios y verticales frente a los cuales el poblador común queda indefenso, vulnerable, sin derechos y liberado a sus propias fuerzas”¹⁰⁷. Y concluye: “No son diferentes proyectos de nación los que se dirimen por las armas ni son argumentos multiculturalistas los que se confrontan en la guerra; (...) Si no existe una soberanía única, reconocida y universal en el territorio de la nación, la ciudadanía es virtual y los derechos de los actores sociales (...) no son amparados por ninguno de los órdenes en disputa y los sujetos pasan a depender de la protección-seguridad que sean capaces de brindarles los diferentes aparatos de guerra”¹⁰⁸.

En las condiciones descritas, la Fuerza Pública es apenas un elemento que navega en las aguas hostiles de una organización social que no tiene cómo aplacar los vientos tormentosos de sus desajustes. Su eficacia podría ser una condición necesaria, aunque nunca suficiente, para plantear la solución al problema de la seguridad. En este sentido, la reforma militar adelantada durante el gobierno de Pastrana, con el apoyo de Estados Unidos, es ambivalente. Por una parte, aumentó la eficacia militar mediante la sustitución progresiva de conscriptos por soldados profesionales, la creación de unidades adecuadas para la guerra irregular, la reorganización operativa en función de este tipo de confrontación y la necesidad de cambiar el dispositivo militar, o sea, la distribución territorial de las fuerzas¹⁰⁹. Pero, por otra parte, la intervención de Estados Unidos en esta reforma pone en entredicho la eficacia militar alcanzada, al forzar la militarización de la lucha contra las drogas y con ello abrir la posibilidad de una mayor expansión de la lucha armada.

Con el gobierno de Samper, Colombia saltó al escenario internacional proyectando una mala imagen, fuertemente asociada con el narcotráfico. Los esfuerzos diplomáticos del gobierno de Pastrana por devolverle al país su buena imagen y lograr apoyo para el proceso de paz, terminaron generando preocupación después de que Estados Unidos decidió financiar el componente militar del Plan Colombia. Para entonces el conflicto armado ya era conocido internacionalmente y era claro para la mayoría de los sectores políticos y sociales nacionales que el país no podía salir por sus propios medios del atolladero. Por eso, cualquier política que se diseñara para el

107 María Teresa Uribe, “Las soberanías en disputa, ¿conflicto de identidades o derechos?”, en *Museo, memoria, nación...*, pág. 473.

108 *Ibíd.*, págs. 475-477.

109 Sobre la necesidad de estos cambios, véase Francisco Leal, Patricia Bulla, María Victoria Llorente y Alfredo Rangel, “Seguridad nacional y seguridad ciudadana. Una aproximación hacia la paz”, en A. Camacho Guizado y F. Leal Buitrago (compiladores), *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá, Cerec-DNP-Fescol-Iepri-Presidencia de la República, 2000.

efecto debería contar con la participación de la comunidad internacional. Sin embargo, el predominio de la visión unilateral de Estados Unidos ha demostrado que el apoyo internacional también puede generar problemas. Otros miembros de la comunidad internacional –como la Unión Europea– se han mostrado renuentes a contrarrestar tal predominio¹¹⁰. Estados Unidos no sólo ha reafirmado su política hacia Colombia, sino que la proyecta hacia la región a través de la llamada Iniciativa Regional Andina del presidente Bush.

En el campo nacional, la política de seguridad mantiene viejos vicios y no permite ver la luz al final del túnel. Algunos senadores presentaron un proyecto de ley sobre defensa y seguridad en 1999. Ese proyecto daba facultades extraordinarias a la Fuerza Pública para combatir la subversión, por lo que fue objeto de críticas no sólo en el país sino también en el exterior. Tanto críticas como apoyos arreciaron cuando fue aprobado, en junio de 2001, pese a que se le hicieron algunos cambios para aligerar las prerrogativas militares¹¹¹. Sin embargo, dado el agravamiento de la crisis nacional, el papel de directriz estratégica de la seguridad de esta clase de normas se agotó. Para ser eficaz, una medida de este tipo tendría que ser parte de una política global de Estado, con participación activa de la sociedad civil y mediación internacional, tendiente a orientar un proceso de solución democrática de la situación¹¹². Y dicha política no existe. En otras palabras, por su visión con sesgo militar, la tradicional seguridad nacional, cualquiera que sea su definición, quedó desbordada como estrategia para la solución de la crisis nacional.

Una política global de Estado tendría que trascender los criterios actuales sobre política de paz, que en el fondo se limitan a lograr acuerdos con los grupos insurgentes, y que no son viables si van más allá de las posibilidades de acción directa de las dos partes. El gobierno y las guerrillas no están en capacidad de controlar la dispersión de intereses en el país. Por eso este modelo limitado de solución parece estar agotado en Colombia. La insistencia en él, como directriz de la política de pacifica-

110 La Unión Europea tiene una visión distinta de la de los Estados Unidos sobre la solución de la crisis. Además, colabora de manera tímida y evita inmiscuirse más en el problema, pues no lo considera tan importante como para entrar en polémicas con ese país. Véase, por ejemplo, “Pax Christi de Holanda cuestiona aportes a Colombia: ‘Ayuda de Unión Europea es confusa, lenta y limitada’”, en *El Tiempo*, 6 de agosto de 2001, pág. 1-9.

111 Véanse los títulos finales del Capítulo 5. Por distintas razones, durante la década pasada fueron infructuosos los esfuerzos por sustituir las normas sobre seguridad vigentes desde 1965. Pero el agravamiento de la crisis y la tendencia a la polarización hicieron posible que se aprobara la Ley 684 de agosto de 2001, que corresponde a una visión unilateral de fortalecimiento militar para resolver la situación.

112 “Pero no debería seguir cometiendo el error [Colombia] de llevar al frente a sus fuerzas militares y de policía sin una estrategia nacional efectiva que comprometa los esfuerzos de todos los estamentos del gobierno y todas las clases de la sociedad”. Gabriel Marcella y Donald Schulz, “Las tres guerras de Colombia. Estrategia de Estados Unidos en la encrucijada”, en *Análisis Político*, N° 37, ..., pág. 62.

ción, podría ser más contraproducente que efectiva para avanzar hacia la paz. En el país es necesario un “pacto social” producto de una gran movilización social progresiva, en el que se diseñe un modelo de democracia que busque solucionar la crisis nacional. Pero por los indicios que se han visto durante el proceso de paz del presidente Pastrana con las Farc y su intento de propiciarlo con el Eln, parece imposible que los fuertes grupos que detentan privilegios antidemocráticos –incluidas las fuerzas armadas ilegales– estén dispuestos a ceder por las buenas parte de sus cuotas de poder. Esto lleva a plantear que esa eventual movilización social, producto de una política nacional de largo plazo, esté acompañada de medidas coercitivas del Estado respaldadas por la opinión pública.

En estas circunstancias, se podrían plantear al menos dos escenarios para el programa político del próximo gobierno: o se insiste en continuar con las negociaciones a espaldas de la participación directa y activa de la sociedad civil y se ejerce la renovada capacidad militar con el apoyo de Estados Unidos, con lo que el futuro tenderá a dejarse al albur de la guerra, o se inicia un proceso de construcción democrática con la participación activa de amplios grupos de intereses y las partes en pugna, en el que la comunidad internacional tenga una fuerte representación como mediadora y garante. En el primer escenario cabría la posibilidad de una ruptura del llamado proceso de paz, y en el segundo no estaría excluida la negociación ni el uso de medidas de fuerza por parte del Estado.

El primer escenario tiene graves complicaciones, pues la lucha que se libraría y los resultados de las negociaciones estarían supeditados a los cambios en la legitimidad que tengan las fuerzas confrontadas con las armas. Las Farc –y eventualmente el Eln– buscarían fortalecerse más por cualquier medio, obtener reconocimiento de beligerancia y hallar respaldos frente al deterioro de la legitimidad estatal. Por su parte, los paramilitares pretenderían acrecentar su legitimidad en sectores nacionales que rechazan la subversión y desconfían de la capacidad represiva del Estado. Guerrillas y paramilitares han acudido desde el año 2000 al juego de confrontar en la opinión pública nacional e internacional la legitimidad de su adversario y azuzar al Estado en su contra. Los militares han hecho lo propio sólo con las guerrillas. Pero ¿hasta qué punto la legitimidad paramilitar en ascenso erodaría la del Estado representado en sus Fuerzas Militares?; ¿promovería Estados Unidos una “solución” multinacional para intervenir al menos en las fronteras de los países vecinos?; ¿cuánto aguantaría el país una situación de guerra sin agotar su viabilidad como Estado nacional? Estos interrogantes sirven apenas para iniciar un debate insoslayable en el país.

El segundo escenario es el ideal. Sin embargo, presenta serios inconvenientes debido a la carencia de legitimidad de la clase política –que tendría que liderar buena parte del proceso–, la disgregación de las clases dirigentes debido a la disparidad de sus intereses predominantemente económicos y la falta de liderazgo político que han

demostrado los gobernantes. La precariedad del Estado y la dispersión de la sociedad civil completan este panorama de dificultades. Sin embargo, el avance en la formación de ciudadanía y su disponibilidad política, mencionados al comienzo del capítulo anterior, son un haber sin el cual sería imposible iniciar en las actuales circunstancias el arduo camino de construcción democrática. La movilización social de la ciudadanía en torno al ideal democrático sería el punto de partida de esa tarea, siempre y cuando se configure a la par un programa de acción política de largo aliento con amplia participación de todos los sectores de la sociedad.

FUENTES CITADAS

LIBROS

- Adler, Emanuel y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998.
- Aguayo Quezada, Sergio y Bruce M. Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.
- Aguilera Peralta, Gabriel, *Seguridad, función militar y democracia*, Guatemala, Flacso-Fundación Friedrich Ebert, 1994.
- Alop, *Plan Colombia. ¿Seguridad regional o amenaza regional?*, Lima, Alop-Cepes, 2001.
- Arbeláez, Hernán, *Colombia agredida y humillada*, Bogotá, Litografía Ucrós, 1999.
- Arriagada, Genaro, *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, Santiago, Editorial Suramericana Chilena, 1998.
- Badie, Bertrand, *Un mundo sin soberanía*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Tercer Mundo Editores, 2000.
- Bahamón Dussan, coronel (r) Augusto, *Mi guerra en Medellín*, Santafé de Bogotá, Intermedio Editores, 2a. Edición, 1992.
- Bermúdez, Lilia, *Guerra de baja intensidad*, México, Siglo XXI Editores, 1988.
- Bermúdez Rossi, Mayor Gonzalo, *El poder militar en Colombia*, Bogotá, Ediciones Expresión, 1982.
- Blair, Elsa, *Conflicto armado y militares en Colombia. Cultos, símbolos e imaginarios*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia-Cinep, 1999.
- Broderick, Walter J., *El guerrillero invisible*, Bogotá, Intermedio Editores, 2000.
- Brodie, Bernard, *Guerra y política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Cardoso, Fernando Henrique, y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969.
- Centro Peruano de Estudios Internacionales, Cepei, y Centro de Altos Estudios Militares, Caem, *Actual escenario internacional y la defensa nacional*, Lima, Cepei, 1992.
- Cepal, *América Latina. El pensamiento de la CEPAL*, Colección Tiempo Latinoamericano, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969.
- Child, Jack, *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels among Neighbors*, New York, Praeger, 1985.
- Cladde-Flacso-Rial, *Cooperación para la paz y seguridad compartida en América Latina: Perspectivas para el siglo XXI*, Santiago, Estudio Estratégico de América Latina, 1989/90.

- Clausewitz, Karl von, *De la guerra*, Bogotá, Grupo Editor Quinto Centenario Colombia, 1994.
- Clavijo, Sergio, *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*, Bogotá, Alfaomega-Cambio, 2001.
- Comblin, Jose, *The Church and the National Security State*, Maryknoll, Orbis Book, 1979.
- Costa Pinto, Luis A., *Nacionalismo y militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1969.
- Couto e Silva, General Golbery de, *Planejamento estrategico*, Biblioteca do Exército, Vol. 213, Comp. Editora Americana, Rio de Janeiro, 1955.
- Cruz Jonson, Rigoberto y Augusto Varas Fernández (editores), *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*, Santiago, Flacso/Ceea, 1993.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, *El juego del poder: historia, armas y votos*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Cerec, 1998.
- De la Lama, Jorge, *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa*, Santiago, Flacso-Chile-Woodrow Wilson Center, 1998.
- Deas, Malcolm y María Victoria Llorente (compiladores), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Cerec-Grupo Editorial Norma, 1999.
- Debray, Régis, *Revolución en la revolución*, Cali, Editorial Pacífico, septiembre de 1968.
- Deibel, Terry L., y John Lewis Gaddis, *La Contención. Concepto y política*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.
- Depaz, *El proceso de negociación del gobierno colombiano con las Farc-Ep*, Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, febrero de 2000.
- _____, *Proceso de solución política del gobierno colombiano con la UC-ELN*, Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, abril de 2000.
- Diamint, Rut (editora), *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella-GEL, 1999.
- Estrada Álvarez, Jairo (editor), *Plan Colombia. Ensayos críticos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001.
- Florini, Ann M. y P. J. Simmons, *The New Security Thinking: A Review of the North American Literature*, Washington, D.C., Rockefeller Brothers Fund, 1998.
- Franco Cuervo, Beatriz (compiladora), *La corrupción y la lucha contra la corrupción*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-Goethe Institut, 1997.
- Gaddis, John Lewis, *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría, 1941-1947*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- _____, *Estrategias de la contención*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- Gallón Giraldo, Gustavo, *Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958-1978*, Bogotá, Editorial América Latina, 1979.
- Garrido, Alberto, *Guerrilla y Plan Colombia: hablan las Farc y el Eln*, Mérida, Venezuela, Producciones Karol, 2000.
- Gambetta, Diego, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.
- Goodman, Louis W., Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial (compiladores), *Los militares y la democracia*, Montevideo, Peitho, 1990.
- Guevara, Ernesto Che, *Escritos y discursos*, Tomo 1, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1977.

- Hoffmann, Stanley, *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- Huntington, Samuel P., *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Editorial Paidós, 1997.
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, *Colombia: violencia y democracia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- _____, *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá, Editorial Planeta, 2001.
- Instituto de Investigaciones Sociales, Unam, coordinación: Pablo González Casanova, *América Latina: Historia de medio siglo*, Tomo 1: América del Sur; Tomo 2: México, Centroamérica y el Caribe, México, Siglo XXI Editores, 1977.
- Isacson, Adam y Joy Olson, *Just the Facts, 2000-2001, A Civilian's Guide to U.S. Defense and Security assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington DC, Latin America Working Group, 2001.
- Jimeno, Ramón, *Noche de Lobos*, Bogotá, Editorial Presencia, 1989.
- Job, Brian L. (editor), *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Boulder & London, Lynne Rienner Publishers, 1992.
- Johnson, John, *Militares y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1964.
- Jones, Richard Wyn, *Security, Strategy, and Critical Theory*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- Klare, Michael T. y Peter Cornbluh, *Low Intensity Warfare. Counterinsurgency, Proinsurgency, and Antiterrorism in the Eighties*, New York, Pantheon Books, 1988.
- Lándazabal Reyes, Fernando, *Estrategia de la subversión y su desarrollo en América Latina*, Bogotá, Editorial Pax, 1969.
- _____, *La subversión y el conflicto social*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1980.
- Leal Buitrago, Francisco, *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994.
- _____, *Estado y Política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Cerec, segunda edición aumentada, 1989.
- _____ (editor), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fescol-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1996.
- _____ y Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1991.
- _____ y Juan Gabriel Tokatlian (compiladores), *Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-SID, Capítulo Colombia-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1994.
- _____ y León Zamosc (editores), *Al filo del caos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1990.
- Lechner, Norbert, *Los patios interiores de la democracia*, Santiago, Flacso, 1988.
- León Atehortúa, Adolfo y Humberto Vélez Ramírez, *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Javeriana, Seccional Valle, 1994.
- López Caballero, Juan Manuel, *Palacio de Justicia: ¿defensa de nuestras instituciones?*, Bogotá, Fundación Pro Esclarecimiento de los Hechos del Palacio de Justicia, 1987.

- Lucas, Kintto, "Plan Colombia. La paz armada", Quito, Planeta, 2000.
- Lleras Camargo, Alberto, *Sus mejores páginas*, Lima, Editora Latinoamericana S.A., 20. Festival del Libro Colombiano, Biblioteca Básica de Cultura, sin fecha de edición.
- Lieuwen, Edwin, *Armas y política en América Latina*, Buenos Aires, Sur, 1960.
- _____, *Generales contra presidentes en América Latina*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1965.
- Loveman, Brian, *The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.
- Luttwak, Edward, *Estrategia. La lógica de guerra y paz*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1992.
- Manrique Reyes, Alfredo, *La Constitución de la nueva Colombia*, Bogotá, Cerec, segunda edición corregida y aumentada, 1991.
- Marulanda Gómez, Óscar, *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia*, Bogotá, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 1999.
- Maullin, Richard, *Soldiers, Guerrillas and Politics in Colombia*, Lexington, Lexington Books, 1973.
- Medina Gallego, Carlos, *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia: Origen, desarrollo y consolidación. El caso "Puerto Boyacá"*, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos, 1990.
- Millett, Richard L. y Michael Gold-Biss (editores), *Beyond Praetorianism: The Latin American Military in Transition*, Miami, North South Center Press-University of Miami, 1996.
- Moncayo Gallegos, Paco, *Fuerzas Armadas y sociedad*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1995.
- Musto, David F., *La enfermedad americana: orígenes del control antinarcóticos en EU*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes-Cei, 1993.
- Nuechterlein, Donald E., *United States National Interests in a Changing World*, Lexington, University Press of Kentucky, 1973.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, Oecd, *Military Expenditures in Developing Countries. Security and Development*, París, Oecd Publications, 1998.
- Orozco Abad, Iván, *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en Colombia*, Editorial Temis-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1992.
- Pardo Rueda, Rafael, *De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, Cerec-Grupo Editorial Norma, 1996.
- _____, *Nueva seguridad para América Latina*, Bogotá, Fescol-Cerec, 1999.
- Pease García, Henry, *El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial 1968-1975*, Lima, Desco, 1977.
- Pizarro Leongómez, Eduardo, con la colaboración de Ricardo Peñaranda, *Las Farc (1949-1966): De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1991.
- Pye, Lucien W., *Aspects of Political Development. An Analytical Study*, Boston, MIT, Little Brown and Co., 1966.
- Rabasa, Ángel y Peter Chalk, *Colombian Labyrinth. The strategy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, Santa Mónica, Rand, 2001.

- Rangel Suárez, Alfredo, *Colombia: Guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad de los Andes, 1998.
- Ramírez, Socorro y Luis Alberto Restrepo, *Actores en conflicto por la paz*, Bogotá, Siglo XXI Editores-Cinep, 1989.
- Raskin, Marcus G., *The Politics of National Security*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1971.
- Rojas Aravena, Francisco (editor), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1999.
- Rouquié, Alain, *El Estado militar en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- Ruiz Novoa, Alberto, *El gran desafío*, Bogotá, Tercer Mundo, 1965.
- Sánchez, Gonzalo y Donny Meertens, *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores, 1983.
- Sandoval Rodríguez, Isaac, *Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo*, México, Siglo XXI Editores, 1976.
- Schultz, Lars, *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- Schulz, Donald E. (editor), *The Role of Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations for the 21st Century*, Washington, Strategic Studies Institute, abril, 1998.
- Serrano Cadena, Rosso José, *Jaque mate. De cómo la Policía le ganó la partida a 'el Ajedrecista' y a los carteles del narcotráfico*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1999.
- Stepan, Alfred, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Somavía, Juan y José Miguel Insulza (compiladores), *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990.
- Sousa Santos, Boaventura de y Mauricio García Villegas, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Tomo I, Bogotá, Colciencias-Ediciones Uniandes-Ces, Universidad de Coimbra-Instituto Colombiano de Antropología e Historia-Universidad Nacional de Colombia-Siglo del Hombre Editores, 2001.
- Thoumi, Francisco y otros, *Drogas ilícitas en Colombia*, Bogotá, Pnud-Ministerio de Justicia-Dirección Nacional de Estupefacientes, 1997.
- Tokatlian, Juan Gabriel, *En el límite. La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Bogotá, Cerec-Grupo Editorial Norma, 1997.
- _____, *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2000.
- Torres-Rivas, Edelberto, *Crisis del poder en Centroamérica*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana, Educa, 1983.
- Valencia Tovar, Álvaro, *Testimonio de una época*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1992.
- Valencia Villa, Hernando, *La justicia de las armas: una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia, 1993.
- Varas, Augusto, *La política de las armas en América Latina*, Santiago, Flacso, 1988.

- Villegas, Osiris G., *La guerra comunista*, Bogotá, Librería del Ejército, junio de 1964.
- Waldemann, Peter y Fernando Reinares (compiladores), *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1999.

ARTÍCULOS EN LIBROS

- Arrubla Yepes, Mario, “Síntesis de historia política contemporánea”, en varios autores, *Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo XXI*, decimocuarta edición, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1991.
- Crahan, Margaret E., “National Security Ideology and Human Rights”, en M.E. Crahan (ed.), *Human Rights and Basic Needs in the Americas*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 1982.
- Gilhodés, Pierre, “El Ejército colombiano analiza la violencia”, en G. Sánchez y R. Peñaranda (compiladores), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, Fondo Editorial Cerec, 1986.
- Insulza, José Miguel, “La seguridad de América del Sur. Posible contribución europea”, en C. Contreras Q. (coordinador), *Después de la Guerra Fría. Los desafíos a la seguridad de América del Sur*, Caracas, Comisión Sudamericana de Paz-Editorial Nueva Sociedad, 1990.
- Leal Buitrago, Francisco, “Algunas consideraciones acerca de la coyuntura política”, en A. Camacho G. (compilador), *La Colombia de hoy*, Bogotá, Cidse, Universidad del Valle-Cerec, 1986.
- _____, “Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica”, en F. Leal B. (compilador), *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Colciencias, 1995.
- _____, “Las utopías de la paz”, en F. Leal B. (editor), *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, 1999.
- _____, Patricia Bulla, María Victoria Llorente y Alfredo Rangel, “Seguridad nacional y seguridad ciudadana. Una aproximación hacia la paz”, en A. Camacho Guizado y F. Leal Buitrago (compiladores), *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá, Cerec-DNP-Fescol-Iepri-Presidencia de la República, 2000.
- Maira, Luis, “El Estado de seguridad nacional en América Latina”, en Pablo González Casanova (coordinador), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI Editores-Universidad de las Naciones Unidas, 1990.
- Palacios, Marco, “Un ensayo sobre el fratricidio colectivo como fuente de nacionalidad”, en varios autores, *Museo, memoria y nación*, Bogotá, Ministerio de Cultura-Museo Nacional de Colombia-Pnud-Iepri-Icanh, 2000.
- Pereira, Antonio Carlos, “Aspectos totalizadores de la seguridad nacional”, en J.T. Cintra (editor), *Seguridad nacional y relaciones internacionales: Brasil*, Serie Estudios CLEE, México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987.

- Ramírez Tobón, William, “Violencia, guerra civil, contrato social”, en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), Universidad Nacional de Colombia, *Colombia: cambio de siglo. Balances y perspectivas*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 2000.
- Rial, Juan, “De una incertidumbre incierta a la incertidumbre como amenaza. Las fuerzas armadas de América del Sur y los regímenes democráticos”, en Varios Autores, *Integración solidaria: Reconstitución de los sistemas políticos latinoamericanos*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1993.
- Samper, Ernesto, “Marihuana: entre la represión y la legalización”, en Anif, *Marihuana: legalización o represión*, Bogotá, Biblioteca Anif, 1979.
- Sánchez, Gonzalo, “Violencias, contrainsurgencia y sociedad civil en la Colombia contemporánea”, en varios autores, *Desafíos de la democracia en la Región Andina. Ensayos sobre nuestra realidad*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1998.
- Stepan, Alfred, “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role-Expansion”, en A. Stepan (editor), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973.
- Tapia Valdés, Jorge, “La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas”, en J.C. Rubinstein (compilador), *El Estado periférico latinoamericano*, Buenos Aires, Eudeba, 1988.
- Tello, Ángel, “Globalización y conflictos”, en varios autores, *Conflictos y comunicación en la globalización*, La Plata, Argentina, Ediciones de Periodismo y Comunicación, 1999.
- Torres Velasco, Javier, “Venezuela y Colombia: seguridad nacional ¿y ciudadana?”, en S. Ramírez y J. M. Cadenas (coordinadores académicos y editoriales), Grupo Académico Binacional, *Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri, Universidad Nacional de Colombia-Universidad Central de Venezuela-Corporación Andina de Fomento, 1999.
- Uribe, María Teresa, “Las soberanías en disputa, ¿conflicto de identidades o derechos?”, en *Museo, memoria, nación*, Bogotá, Ministerio de Cultura-Museo Nacional de Colombia-Pnud-Iepri-Icanh, 2000.

ARTÍCULOS EN REVISTAS Y PERIÓDICOS

- Aguilera Peralta, Gabriel, “El camino desconocido. Las nuevas funciones de los ejércitos centroamericanos”, en *Nueva Sociedad*, N° 138, Caracas, julio-agosto 1995.
- Bagley, Bruce Michael, “El tráfico de drogas y la política de los Estados Unidos en Colombia”, en *Iconos*, N° 10, Revista de Flacso-Sede Ecuador, abril de 2001.
- Borrero Mansilla, Armando, “Defensa y seguridad nacional. Elementos para una política democrática”, en *Análisis Político*, N° 42, Bogotá, Iepri, enero a abril de 2001.
- Camacho Guizado, Álvaro, “Seguridad: ¿para la gente o para el Estado?”, en *Análisis Político*, N° 21, Bogotá, Iepri, enero a abril de 1994.
- Cavarozzi, Marcelo, “Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea”, en *Análisis Político*, N° 19, Bogotá, Iepri, mayo a agosto de 1993.
- Castells, Manuel, “La guerra red”, en *El País*, Madrid, 18 de septiembre de 2001.
- Castro Ortega, General Hernando, “Doctrina de seguridad continental”, en *Revista de las Fuerzas Armadas*, N° 68, Bogotá, abril-junio 1972.

- Carothers, Thomas, "Think Again: Civil Society", en *Foreign Policy*, invierno 1999-2000.
- Freres, Christian L., "La cooperación española para el desarrollo latinoamericano", en *Síntesis*, N° 27-28, Madrid, 1997.
- Gallón Giraldo, Gustavo, "La república de las armas. Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1960-1980", en *Controversia*, Nos. 109-110, Bogotá, Cinep, 1983.
- García Durán, Mauricio, "Veinte años de procesos de paz en Colombia", en *L'Ordinaire Latino-américain*, N° 179, Toulouse, enero-marzo, 2000.
- Garzón, Baltazar, "Legalidad vs. violencia" (tomado de *El País*, Madrid), en *Cambio*, N° 435, octubre 22-29 de 2001.
- Giha Tobar, Yaneth y otros, "El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos", en *Revista de la Cepal*, N° 69, Santiago, diciembre 1999.
- Gómez Albarello, Juan Gabriel, "Justicia y democracia en Colombia: ¿en entredicho?", en *Análisis Político*, N° 28, Bogotá, Iepri, mayo-agosto de 1996.
- Held, David, "Violencia y justicia en una era mundial", en *El País*, Madrid, 19 de septiembre de 2001.
- Howard, Michael, "El error de declarar esto una 'guerra'" (fragmentos), en *Semana*, N° 1.018, noviembre 5-12 de 2001.
- Isacson, Adam, "La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la Región Andina", en *Colombia Internacional*, N° 49-50, Bogotá, Cei, febrero de 2001.
- Lacheroy, Ch., Coronel, "La guerra revolucionaria", en Biblioteca del Ejército, *La defensa nacional*, Volumen N° 6, Bogotá, Librería del Ejército, marzo de 1962.
- Lair, Eric, "El terror, recurso estratégico de los actores armados: reflexiones en torno al conflicto colombiano", en *Análisis Político*, N° 37, Bogotá, Iepri, mayo a agosto 1999.
- Luttwak, Edward N., "Las guerras deben llegar a su fin. Errores de una pacificación impuesta", en *Política Exterior*, N° 71, septiembre/octubre de 1999.
- Marcella, Gabriel y Donald Schulz, "Las tres guerras de Colombia. Estrategia de Estados Unidos en la encrucijada", en *Análisis Político*, N° 37, Bogotá, Iepri, mayo a agosto 1999.
- Naim, Moisés, "El año que nos espera", en *Cambio*, N° 430, septiembre 17-24 de 2001.
- Nun, José, "América Latina: La crisis hegemónica y el golpe militar", en *Desarrollo Económico*, Vol. VI, Buenos Aires, julio-diciembre, 1966.
- Orozco Abad, Iván, "La guerra del Presidente", en *Análisis Político*, No. 8, Bogotá, Iepri, septiembre a diciembre de 1989.
- Pécaut, Daniel, "Presente, pasado y futuro de la violencia", en *Análisis Político*, N° 30, Bogotá, Iepri, enero a abril de 1997.
- Posada, Martín, "Ejército y poder burgués en Colombia: el período del Frente Nacional", en *Uno en Dos*, No. 6, Medellín, noviembre de 1975.
- Ramírez Vargas, Socorro, "El intervencionismo en la posguerra fría", en *Análisis Político*, N° 21, Bogotá, Iepri, enero a abril de 1994.
- Ramírez Tobón, William, "¿Un campesinado ilícito?", en *Análisis Político*, N° 29, Bogotá, Iepri, septiembre-diciembre de 1996.
- Restrepo, Luis Alberto, "Los equívocos de los derechos humanos en Colombia", en *Análisis Político*, N° 16, Bogotá, Iepri, mayo a agosto de 1992.

- _____, “La guerra como sustitución de la política”, en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, Iepri, enero a abril de 1988.
- Sánchez Gómez, Gonzalo, “Guerra y política en la sociedad colombiana”, en *Análisis Político*, N° 11, Bogotá, Iepri, septiembre a diciembre de 1990.
- Solana, Fernando, Canciller de México, Discurso ante la 47a. Asamblea General de la ONU el 23 de septiembre de 1992, en *México Internacional*, año 4, N° 38, octubre de 1992.
- Tokatlian, Juan Gabriel, “¿Los nuevos mercenarios?”, en *El Tiempo*, 21 de abril de 2001.
- _____, “Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia”, en *Análisis Político*, N° 35, Bogotá, Iepri, septiembre a diciembre de 1998.
- _____, “Posguerra fría y política exterior: de la autonomía relativa a la autonomía ambigua”, en *Análisis Político*, N° 28, Bogotá, Iepri, mayo-agosto 1996.
- Whitehead, Lawrence, “Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina”, en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.
- Velásquez, Carlos Alfonso, “La dirección política de los militar: Una necesidad estratégica”, en *Análisis Político*, N° 38, Bogotá, Iepri, septiembre-diciembre de 1999.

ARTÍCULOS INÉDITOS

- Fishel, John T. (U.S. Army Command and General Staff College), “The military and security in Latin America in the Clinton era”, paper presented in the conference “Between public security and national security”, Woodrow Wilson International Center, Washington DC, October 21-22, 1993.
- LeoGrande, William, “U.S. security interests in Latin America in the post-Cold War era”, paper presented in the conference “Between public security and national security”, Woodrow Wilson International Center, Washington DC, Octubre 21-22, 1993.
- Orozco Abad, Iván, “El nuevo intervencionismo. (Globalización e intervención coactiva)”, Bonn, proyecto de investigación, diciembre de 2000.
- Palma, Hugo, “Seguridad democrática en las zonas de paz”, San Salvador, Seminario Centroamérica hacia una zona de paz, Universidad de El Salvador, 30 de agosto-1 de septiembre de 1994.
- Rojas Aravena, Francisco, “Análisis de tendencias y variables para un escenario prospectivo: aprendiendo de la positiva experiencia del Cono Sur en resolución de conflictos”, Seminario Recal-Alemania “En nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia?”, Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo, 7-8 de junio de 2001.

TESIS DE GRADO

- Soto Velasco, Andrés, “Una aproximación conceptual al estudio de las relaciones entre estamentos civiles y militares a nivel intragubernamental”, Monografía para optar al título de politólogo, Bogotá, Universidad de los Andes, 1991.
- Studer, Robert William, “The Colombian Army: Political Aspects of its Role”, University of Southern California, Ph.D. Dissertation, 1975.

DOCUMENTOS OFICIALES NACIONALES

- Barco Vargas, Virgilio, *El restablecimiento del orden público: Una utilización novedosa del estado de sitio*. Informe del Presidente de la República al Congreso Nacional, Tomo VII, Bogotá, Presidencia de la República, 1990.
- Comando del Ejército, *La misión del Ejército*, Bogotá, Sección Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1960.
- Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, *Informe final*, Bogotá, Centro de Publicaciones-Esap, agosto de 1990.
- Departamento Nacional de Planeación, *Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002*, Bogotá, DNP, 1999.
- _____, *Los costos económicos del conflicto armado en Colombia: 1990-1994*, Bogotá, DNP, 1995.
- Ministerio de Defensa, *Compilación de disposiciones legales vigentes, 1964-65*, Tomo V, Bogotá, Imprenta del Comando General de las Fuerzas Militares, 1970.
- _____, *Compilación de disposiciones legales vigentes, 1965*, Tomo VI, Bogotá, Imprenta del Comando General de las Fuerzas Militares, sf.
- _____, *Compilación de disposiciones legales vigentes, 1972-73*, Tomo XII, Bogotá, Imprenta del Comando General de las Fuerzas Militares, sf.
- _____, *Compilación de disposiciones legales vigentes, 1974*, Tomo XIII, Bogotá, Imprenta del Comando General de las Fuerzas Militares, sf.
- _____, *Compilación de disposiciones legales vigentes, 1978*, Tomo XVII, Bogotá, Imprenta del Comando General de las Fuerzas Militares, sf.
- _____, *Compilación de disposiciones legales vigentes, 1983*, Tomo XXI, Bogotá, Imprenta del Comando General de las Fuerzas Militares, sf.
- _____, *Compilación de disposiciones legales vigentes, 1985*, Tomo XXIII, Bogotá, Imprenta del Comando General de las Fuerzas Militares, sf.
- _____, *Compilación de disposiciones legales vigentes, 1994*, Tomo XXXII, Bogotá, Imprenta del Comando General de las Fuerzas Militares, sf.
- _____, *Compilación de disposiciones legales, 1996*, Volumen XXXIV, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, s.f.
- _____, *Compilación de disposiciones legales, 1997*, Volumen XXXV, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, s.f.
- _____, *Compilación de disposiciones legales, 1998*, Volumen XXXVI, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, s.f.
- _____, *Guía de planeamiento estratégico*, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, octubre de 1997.
- _____, *Informe anual derechos humanos y DIH 2000*, Bogotá, Informe Especial Revista Defensa Nacional, enero de 2001.
- _____, *Memoria del ministro de Defensa al Congreso*, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1977.
- _____, *Memoria al Congreso Nacional 1993-1994*, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1995.

- ____, *Memoria al Congreso Nacional 1994-1995*, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1996.
- ____, *Memoria al Congreso Nacional 1995-1996*, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1996.
- ____, *Memoria al Congreso Nacional 1996-1997*, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1997.
- ____, *Memoria al Congreso Nacional 1997-1998*, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1998.
- ____, *Memorias al Congreso 1999-2000*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2000.
- ____, *Proyecto de ley de seguridad y defensa nacionales*, Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, julio de 1998.
- Ministerio del Interior, *Proyecto de ley 261*, por el cual se convoca al pueblo soberano de Colombia a un referendo constitucional, Bogotá, Serie Documentos 25, abril de 2000.
- Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, *Normas para el manejo del orden público*, Bogotá, s.f.
- ____, Consejo Superior de la Defensa Nacional, Secretaría Ejecutiva Permanente, *Manual provisional para el planeamiento de la seguridad nacional*, Bogotá, Imprenta y Litografía de las Fuerzas Militares, 1975.
- ____, “Estrategia Nacional contra la Violencia”, separata de *El Tiempo*, Bogotá, mayo 1991.
- ____, “Operativo militar realizado el 20 y 21 de julio”, documento interno del Gobierno, s.f.
- ____, *Plan Colombia. Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State*, Bogotá, October 1999.
- ____, *Plan Colombia. Cambio para construir la paz*, sin lugar ni fecha de edición.
- ____, *Responsabilidades de las Entidades del Estado en el Desarrollo de la Estrategia Nacional contra la Violencia*, Bogotá, Directiva Presidencial No. 05, 28 de diciembre de 1991.
- ____, “Seguridad para la gente: Segunda fase de la estrategia nacional contra la violencia”, separata de *El Tiempo*, 14 de Noviembre de 1993.
- Procuraduría General de la Nación, “Informe sobre Derechos Humanos”, Bogotá, *Revista N° 11*, 1991.
- Registraduría Nacional del Estado Civil, “Resolución N° 747 de 1998”.
- Vicepresidencia de la República de Colombia, *Avances y resultados de la política sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1999.

DOCUMENTOS OFICIALES EXTRANJEROS

- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *Informe sobre derechos humanos. Colombia 1997*, Bogotá, Usis, enero 1998.
- ____, *Informe sobre derechos humanos. Colombia, 1999*, Bogotá, PAS, marzo de 2000.
- ____, *Apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia*, sin lugar de edición, febrero, 2001.
- Embajada de los Estados Unidos de América, *La Iniciativa Regional Andina*, Bogotá, Sección Cultural e Informativa, Oficina de Prensa, agosto de 2001.

- Ministerio de Asuntos Exteriores de España, *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 1999.
- Naciones Unidas, *Paz y seguridad en América Latina y el Caribe en los noventa*, Lima, Centro Regional de las NN.UU. para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, 1992.
- Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, *UNDCP Colombia. Apoyo y compromiso integrales*, Bogotá, Ediciones Anthropos, 1998.
- Presidency of the United States, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington, The White House, December 1999.

OTROS DOCUMENTOS

- Americas Watch, "Informe sobre derechos humanos en Colombia", Bogotá, CEI, Uniandes-Iepri, Universidad Nacional, 1989.
- _____, "La 'guerra' contra las drogas en Colombia", Bogotá, CEI, Uniandes-Iepri, Universidad nacional, 1991.
- _____, "State of war: Political Violence and Counterinsurgency in Colombia", New York-Washington-Los Angeles-London, Human Rights Watch/Americas, December, 1993.
- Clavijo, Sergio, "'Dividendos de paz' y costos de la guerra en Colombia: la Fuerza Pública y su presión fiscal", Bogotá, Documento Cede 98-15, junio de 1998.
- Comisión Colombiana de Juristas, "Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Informe de avance sobre 2000, Bogotá", Comisión Colombiana de Juristas, 2000.
- Ferreira Vidigal, Almirante (r) Armando Amorin, "Las fuerzas armadas y los nuevos problemas de seguridad", Santiago, Comisión Sudamericana de Paz, Julio de 1989.
- _____, "Problemas de seguridad y defensa en América Latina en un mundo en cambio", en *Documentos Ocasionales*, N° 24, Bogotá, CEI, Uniandes, noviembre-diciembre de 1991.
- Gentleman, Judith A. *The Regional Security Crisis in The Andes: Patterns of State Response*, Carlisle, SSI/U.S. Army War College/North-South Center, July 2001.
- Hurtado Soucre, General de División Ismael Eliécer, *El componente militar latinoamericano y la seguridad hemisférica*, Caracas, Ministerio de la Defensa de la República Bolivariana de Venezuela, Manaus, Brasil, octubre 2000.
- Isacson, Adam, "Colombia Project", Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 16 de junio de 2001.
- Manwaring, Max B., *U.S. Security Policy in the Western Hemisphere: Why Colombia, Why Now, and What Is To Be Done?*, Carlisle, SSI/U.S. Army War College/North-South Center, June 2001.
- Nagle, Luz Stella, *The Search for Accountability and Transparency in Plan Colombia: Reforming Judicial Institutions-Again*, Carlisle, SSI/U.S. Army War College/North-South Center, May 2001.
- Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington, Wola, *¿Peligro inminente? Las fuerzas armadas de Estados Unidos y la guerra contra las drogas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri-CEI, 1993.

- Sohr, Raúl, "Reflexiones sobre los ámbitos de la seguridad y la defensa", en *Documentos Ocasionales*, No. 24, Bogotá, CEI, Uniandes, noviembre-diciembre de 1991.
- Varios Autores, "Repensando a Colombia", Bogotá, Pnud, Talleres del Milenio, junio 27 de 2001.
- Vélez, María Alejandra, "Farc-Eln. Evolución y expansión territorial", Bogotá, Documento Cede 2000-08, Universidad de los Andes, junio, 2000.

BASES DE DATOS

- Comisión Colombiana de Juristas, "Violación de derechos humanos y violencia sociopolítica en Colombia", Bogotá, Estadísticas, Cuadro 1.
- Conferencia Episcopal de Colombia, Base de Datos, Codhes-Sisdes, febrero de 2001.

REVISTAS Y PERIÓDICOS OFICIALES

- Diario Oficial*, N° 30164, Bogotá, 22 de febrero de 1960; N° 30302, 11 de agosto de 1960; N° 34074, 6 de mayo de 1974; N° 34491, 17 de febrero de 1976; N° 37094, 6 de agosto de 1985; N° 37295, 31 de diciembre de 1985; N° 38649, 10 de enero de 1989; N° 38651, 11 de enero de 1989; N° 38669, 29 de enero de 1989; N° 41420, 5 de julio de 1994; N° 42161, 2 de diciembre de 1995; N° 44161, 14 de septiembre de 2000; N° 44.125, Edición Extraordinaria, 11 de agosto de 2000; N° 44522, 17 de agosto de 2001.
- Gaceta del Congreso*, Bogotá, Año I, N° 51, Bogotá, Imprenta Nacional, 4 de septiembre de 1992; Año II, N° 415, 25 de noviembre de 1993; Año III, N° 272, 24 de diciembre de 1994; Año V, N° 111, 11 de abril de 1996; Año V, N° 231, 14 de junio de 1996; Año V, N° 40, 19 de febrero de 1996; Año VI, N° 40, 10 de marzo de 1997; Año VII, N° 3, 6 de febrero de 1998; Año VII, N° 3, 6 de febrero de 1998; Año VIII, N° 267, 23 de agosto de 1999; Año IX, N° 02, 31 de enero 2000; Año IX, N° 79, 31 de marzo de 2000; Año IX, N° 220, 16 de junio de 2000.
- Defensa Nacional*, N° 450, Bogotá, Ministerio de Defensa Nacional, diciembre de 1999.
- Revista de las Fuerzas Armadas*, Volumen 28, No. 83, Bogotá, mayo-agosto 1976; Volumen 29, No. 85, enero- abril 1977; Volumen 29, No. 86, mayo-agosto 1977; Volumen 30, No. 89, mayo- agosto 1978.

PERIÓDICOS, REVISTAS Y MEDIOS

- Alternativa*, Bogotá, N° 18, abril de 1998.
- Cambio 16*, Bogotá, años 1993, 1998.
- Cambio*, Bogotá, años 1998, 1999, 2000 y 2001.
- Cambio 16 América*, N° 1.099, 14 de diciembre de 1992.
- Caretas*, N° 1635, Lima, 7 de septiembre, 2000.
- Código*, Suplemento jurídico de *El Espectador*, N° 19, 6 de febrero de 2001.
- Economía y Política*, N° 8, edición especial, Cuenca, Ecuador, marzo-2001.

- El Comercio*, Quito, 3 de septiembre de 2000, 18 de febrero de 2001, 17 de mayo de 2001.
- El Espectador*, Bogotá, años 1983, 1984, 1987, 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.
- El Nuevo Siglo*, Bogotá, 4 de julio de 1995, 7 de julio de 1995, 5 de diciembre de 1995, 14 de mayo de 1996, 3 de julio de 1996.
- El País*, Cali, 26 de agosto de 1995, 16 de mayo de 1998, 17 de julio de 1995.
- El Tiempo*, Bogotá, años 1979, 1983, 1984, 1988, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.
- El Universo*, Guayaquil, 29 de septiembre de 2000.
- La Prensa*, Bogotá, 16 de septiembre de 1990.
- La Razón*, La Paz, 4 de marzo de 2001.
- México Internacional*, Año 4, Número 38, octubre de 1992.
- Newsweek*, CXXII No. 24, New York, diciembre 13 de 1993.
- Noticiero QAP*, 12 de octubre de 1993.
- Panorama. Observatorio del Narcotráfico*, N° 1, Bogotá, Iepri, enero- abril de 1994.
- Revista de El Espectador*, Bogotá, 1 de octubre de 2000.
- Semana*, Bogotá, años 1987, 1988, 1998, 1999, 2000 y 2001.
- Síntesis '95. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri-Fundación Social, 1995.
- Síntesis '96. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri-Fundación Social, 1996.
- Síntesis '97. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri-Fundación Social, 1997.
- Síntesis '98. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri-Fundación Social, 1998.
- Síntesis '99. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri-Fundación Social, 1999.
- Síntesis '2000. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Iepri-Fundación Social, 2000.
- Time Magazine*, 28 de enero de 2000

ENTREVISTAS

- Autoridades civiles y eclesiásticas regionales, septiembre de 1992.
- Bernardo Toro, octubre de 2000.
- Brigadier General (r) Gabriel Puyana García, octubre de 1991.
- General (r) Alberto Ruiz Novoa, febrero de 1992.
- General (r) Hernando Currea Cubides, noviembre de 1991.
- General (r) Óscar Botero Restrepo”, agosto de 1991.
- Coronel (r) Humberto González Rozo, mayo de 1991.
- Funcionarios de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, noviembre de 1992.
- Funcionarios de la Consejería Presidencial para la Paz, marzo de 1992.
- Rafael Pardo Rueda, noviembre de 2000.
- Reunión con los altos mandos militares, Club Militar de Oficiales, octubre de 1998.

INTERNET

United States General Accounting Office, GAO, "Drug Control in Colombia", Washington D.C., October 2000, <http://www.gao.gov>

Latin America Working Group & Center for International Policy, <http://www.ciponline.org/facts>,

Plan Colombia B5-0087/2001, <http://www.tni.org/drogas>

DISCURSOS

Ricardo, Víctor G., "Discurso de inauguración del 'Foro sobre propuestas de paz'", Bogotá, Universidad de los Andes, 5 de noviembre de 1998.