

# CONTENIDO

|  | Página |
|--|--------|
| Prólogo . . . . .  | 7      |
| Epígrafe . . . . .   | 9      |
| INTRODUCCION . . . . .   | 11     |
| <br>   |        |
| 1. Las Fuerzas Armadas en la década del sesenta: la obtención de poder propio dentro del Estado . . . . .      | 15     |
| 1.1. De la retaguardia hacia la vanguardia: trayectoria de la injerencia militar en el control civil . . . . . | 16     |
| 1.2. El traje de campaña: desarrollo de la nueva fisonomía de las Fuerzas Armadas . . . . .                    | 23     |
| 1.2.1. Innovación en las actividades militares . . . . .   | 24     |
| a) La acción cívico-militar y sus apéndices . . . . .  | 24     |
| b) Militarización de alcaldías y gobernaciones . . . . .   | 26     |
| c) Justicia penal militar . . . . .  | 27     |
| d) Actitud deliberante . . . . .   | 30     |
| 1.2.2. Reorganización administrativa de las Fuerzas Armadas . . . . .  | 32     |
| a) Asimilación de la Policía . . . . .   | 32     |
| b) Ejército, Marina y Aviación . . . . .   | 34     |
| c) Extensión de las redes . . . . .  | 35     |
| 1.2.3. Una pica en Flandes: la posesión militar del Ministerio de Defensa . . . . .                            | 37     |
| 1.3. La piel de oveja, o la estabilidad dentro del cambio . . . . .  | 39     |
| 1.3.1. La estabilidad anterior al cambio . . . . .   | 40     |
| 1.3.2. La estabilidad con el cambio . . . . .  | 41     |
| 1.3.3. La estabilidad tras el cambio . . . . .   | 43     |
| <br>   |        |
| 2. Las Fuerzas Armadas en la década del setenta: la generación de raigambre en la sociedad . . . . .           | 45     |
| 2.1. La doctrina de la seguridad nacional . . . . .  | 47     |
| 2.1.1. Los dogmas de la doctrina . . . . .   | 50     |
| 2.1.2. Los mandamientos de la doctrina . . . . .   | 52     |
| 2.1.3. Los apóstoles de la doctrina . . . . .  | 58     |
| 2.1.4. Las condiciones de recepción de la doctrina en Colombia . . . . .                                       | 61     |

|   |     |
|---|-----|
| <b>2.2. La construcción del Estado de la Seguridad Nacional en Colombia</b> ..... | 64  |
| 2.2.1. La asimilación de la doctrina .....  | 64  |
| a) El aprendizaje .....   | 64  |
| b) La legalización de la doctrina .....   | 67  |
| c) Las primeras perspectivas .....  | 71  |
| 2.2.2. La difusión de la doctrina y la captación de adeptos .....                 | 74  |
| a) Los cursos de información para ejecutivos .....                                | 75  |
| b) Los cursos de ascenso militar para ejecutivos .....                            | 75  |
| c) La incorporación de profesionales a las Fuerzas Armadas .....                  | 77  |
| d) El servicio militar obligatorio .....  | 77  |
| <b>2.3. El aumento del peso militar en el Estado</b> .....                        | 80  |
| 2.3.1. Los medios de lucha contra el enemigo interior .....                       | 81  |
| a) La represión preventiva .....  | 81  |
| b) El parlamento militar .....  | 84  |
| c) Las finanzas militares .....   | 88  |
| 2.3.2. La unidad de las Fuerzas Armadas .....                                     | 94  |
| <b>3. Militarismo y democratización</b> .....                                     | 100 |
| 3.1. El anclaje de la militarización .....  | 101 |
| 3.2. El militarismo republicano .....   | 102 |
| 3.3. En vísperas de la metamorfosis .....   | 104 |
| <br><b>ANEXO</b>  |     |
| 1. Artículo 10 del decreto legislativo 3398 de 1965 .....                         | 107 |
| 2. Decreto número 1573 de 1974 .....  | 107 |
| 3. Decreto número 2064 de 1974 .....  | 109 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....   | 112 |

## Introducción

El día que en Colombia se dé un golpe de Estado casi nadie será tomado por sorpresa. La mayoría con temor, algunos con regocijo y otros cuantos a la expectativa, verán finalmente el rostro uniforme de aquellos tamborileros marciales cuyos redobles se han escuchado como incesante y premonitorio susurro desde el derrocamiento en 1957 de un teniente-general posesionado de la presidencia cuatro años antes. A partir de entonces, la posibilidad de ocurrencia de un golpe militar ingresó imperceptiblemente al repertorio de temas recurrentes de los colombianos. Cada hecho político de importancia se tornó en ocasión para pasar revista a ese tópico. La realización de unas elecciones dio lugar siempre a que se calculara si el peso de las botas sería superior al de los votos; la iniciación de un período presidencial, a que se predijera si los militares permitirían su normal culminación; y la remoción de un alto oficial, a que se diagnosticara su capacidad conspirativa. La sociedad se habituó a convivir con la idea de que un régimen de facto estuviera inscrito en su inmediato porvenir.

Esta actitud revela ante todo la existencia de un grado de militarización notable en la trama de las relaciones políticas. En un clima carente de inquietas y cargadas nubes en el firmamento no surgiría la preocupación generalizada por saber cuándo se desata la tormenta. La efectiva influencia del Ejército en la conducción del Estado se palpa en cambio de tal manera en el país que la curiosidad latente por indagar en qué momento se desbordarán los límites de aquélla aparece como la preocupación más natural del mundo. Tan natural es ella que para calmarla los gobiernos resolvieron recurrir a la fórmula de renovar con progresiva frecuencia su confianza en la lealtad de las Fuerzas Armadas, lo que no es otra cosa que un reconocimiento más de la real situación de acecho que a éstas se atribuye.

Pero ni el golpe de Estado es necesariamente un acto súbito, ni la militarización es tampoco un fenómeno estático. Concebir la ocurrencia de aquél como el simple producto de una coyuntura, y limitarse en consecuencia a atisbar cuál de los sucesos políticos sería susceptible de desencadenarlo, puede ser un excelente método para perder de vista la pausada evolución de la militarización misma y el advenimiento del cuartelazo que ésta discretamente engendra. La presencia militar en el Estado, que Colombia ha sufrido a partir de la segunda mitad del si-

glo XX, ha sido un proceso de crecimiento sostenido a través del cual la estructura del régimen político se ha hecho cada vez más permeable a la intervención castrense, sin que ello signifique forzosamente la fractura brusca de dicho régimen. La obtención de esta permeabilidad ha implicado, a lo largo de los años sesenta y setenta, la realización de una serie inacabada de redefiniciones en las reglas de funcionamiento del aparato estatal. De la misma manera como durante esa época se produjeron importantes reacomodamientos de las competencias entre gobierno y congreso, y variaciones notorias en los mecanismos institucionales de concertación entre las clases dominantes, las relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Estado fueron también objeto de modificaciones significativas que imprimieron nuevos rasgos a la organización política. El conocimiento de estas modificaciones se hace por tanto necesario para vislumbrar las dimensiones de ese proceso de militarización y el grado de permeabilidad estatal que a través de ella se ha alcanzado.

Ahora bien, al observar retrospectivamente tales modificaciones pueden distinguirse dos períodos suficientemente delineados. Los comienzos del primero se confunden con la terminación del gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla en 1957 y la instalación en 1958 del régimen de responsabilidad compartida entre los partidos liberal y conservador que recibió el nombre de "Frente Nacional". Desde entonces es posible percibir la adopción de un conjunto de dispositivos y la realización sistemática de acciones tendientes a asegurar a las Fuerzas Militares la conservación y extensión de un lugar propio en el aparato decisorio del Estado. Hacia finales de los años sesenta y principios de los setenta comienza a insinuarse la aparición de un nuevo período en el proceso de militarización, en el que, además de continuar afianzándose la influencia política autónoma ganada por los ejércitos en el período anterior, su acción se orienta también a la formación de una base social de apoyo al poder militar y a la asimilación integral de una nueva ideología de Estado representada en la doctrina de la seguridad nacional. Este segundo período se desarrolla a lo largo de los años setenta y no presenta síntomas de haber concluido para el año de 1980, tomado como punto final de referencia por razón del momento en que la observación del proceso de militarización ha sido efectuada en este trabajo.

El presente estudio analiza en sus dos primeros apartes la manera como se desarrollaron esos cambios en cada uno de los períodos mencionados. Dos períodos cuyos límites cronológicos no pueden ser rigurosamente precisados y que, por comodidad, en las páginas que siguen serán designados por referencia a las décadas del sesenta y del setenta, respectivamente, a sabiendas sin embargo de que el primero se inició con anterioridad a 1959 y que el segundo continuaba su

evolución después de 1979. Con todo, la utilización de la referencia a estas dos décadas como hitos para distinguir las fases de militarización que se analizan no es un recurso arbitrario. Es precisamente en los años sesenta cuando logra su pleno desarrollo en Colombia el concepto de defensa nacional como función de los ejércitos, sustitutiva de la noción pura y simple de guerra. A su turno, la superación del objetivo de defensa nacional por el de seguridad nacional preside la política militar desplegada en los años setenta. Entre una y otra sustitución funcional se intercala una importante crisis de estabilidad del régimen expresada en los sucesos aledaños a las elecciones presidenciales de 1970. Las manifestaciones de estos tres factores en la relación de las Fuerzas Militares con el Estado son fundamentalmente los elementos que permiten distinguir los dos ciclos de militarización y ubicar su evolución en cada una de las décadas mencionadas. La comprensión de las diferencias en la naturaleza de los ciclos exigirá la presentación de un resumen de los principales conceptos de la doctrina de la seguridad nacional, en general poco conocidos en el país, lo cual se realiza al comienzo del segundo aparte del trabajo.

La militarización como proceso ha imprimido al régimen político colombiano características peculiares, cuya precisión persigue la parte final del estudio. Es importante recalcar que el objeto de éste es determinar de qué manera la estructura del Estado ha sido condicionada por el peso político de las Fuerzas Militares. Su utilidad puede ser por consiguiente la de servir de marco de referencia para la consideración de las posibilidades y limitaciones que la estructura institucional ofrece a un eventual cambio en las condiciones de ejercicio de la dominación. Aunque en el mes de noviembre de 1982, cuando estas páginas terminan de escribirse, se observan fenómenos que pueden hacer variar algunas de aquellas condiciones, su análisis no alcanza a ser el objeto del presente ensayo sino de una obra diferente. Tales fenómenos son, en particular, el clima de apertura política alentado por el gobierno de Belisario Betancur, iniciado en agosto de 1982; la disminución deliberada de la presencia del Ejército en las calles de las ciudades, ordenada por su ministro de Defensa; y la aprobación por el Congreso de una ley de amnistía incondicional para los delitos políticos. Pero si bien el estudio aquí realizado no cubre el análisis de esos fenómenos, el panorama de la militarización que en él se presenta permite contar con elementos para calcular el alcance de las nuevas medidas. Por lo pronto, y con base en tales elementos, es posible advertir que el firme arraigo del militarismo en la médula del régimen no sufre necesariamente alteraciones por esos nuevos hechos, restringe en todo caso la eficacia del objetivo de democratización que con ellos aparentemente se persigue, y continúa siendo el sustento material del presagio de golpe de Estado siempre presente en la imaginaria colombiana.

lev  
sid  
con  
"er  
d'fa  
que  
pap  
eml  
mie  
Ejé

de  
Pin  
pio  
en  
fren  
de l  
tud  
Mar  
dur  
que  
pod  
dece  
deci  
tes a

nada  
crita

amér  
1-A,

## 1. Las Fuerzas Armadas en la década del sesenta: la obtención de poder propio dentro del Estado

El 27 de enero de 1965 el general Alberto Ruiz Novoa fue súbitamente relevado del cargo que desempeñaba como ministro de guerra en el gobierno presidido por el conservador Guillermo León Valencia. Adicionalmente, y de acuerdo con la usanza, fue dado de baja en el Ejército e incluido en las filas de oficiales "en uso de buen retiro". Una potente agitación laboral desplegada durante los días precedentes al hecho, unida a la sospecha y al temor gubernamentales de que el ministro fraguara con los líderes de aquella un golpe de estado, jugaron papel importante en su caída (1). El temor y la sospecha no habrían tenido sin embargo esa magnitud de no ser por la creciente importancia que, a partir de comienzos de la década, habían adquirido las Fuerzas Armadas, y en particular el Ejército, dentro del régimen político colombiano.

De una posición de innegable pero desarticulada influencia sobre el aparato de Estado, antes de la iniciación del gobierno del teniente-general Gustavo Rojas Pinilla en 1953, la milicia en su conjunto había pasado a generar un poder propio dentro de dicho aparato, con posterioridad al derrocamiento de la dictadura en 1957. Mientras aquella influencia aparecía fraccionada por la escisión y el enfrentamiento que caracterizaban a las diversas Armas, el nuevo poder castrense de los años sesenta fue gradualmente configurándose en forma orgánica por virtud de la cohesión y jerarquización introducida en las relaciones entre Ejército, Marina, Aviación y Policía. Y en tanto que la posición de influencia detentada durante la primera mitad del siglo se encontraba mediatizada por la dependencia que cada una de las Fuerzas Armadas tenía con los partidos políticos, el nuevo poder de la institución militar había comenzado a ejercerse sin mediaciones en el decenio del sesenta, como consecuencia de su presencia directa en las instancias decisorias del aparato estatal, en donde por primera vez alternaba con los restantes agentes, incluidos los partidos políticos, en posición de igualdad.

Tal parece que el tránsito de la mencionada posición de influencia fraccionada y mediatizada de las Fuerzas Armadas sobre el aparato de Estado a la descrita asunción de poder propio (orgánico y directo) dentro de dicho aparato, ha-

---

(1) CAICEDO, Edgar, *Historia de las luchas sindicales en Colombia*, Bogotá, Eds. Suramérica, 2a. ed., 1974, págs. 130 a 132. Ver también *El Espectador*, enero 28 de 1965, págs. 1-A, 2-A y 6-A.

ya sido impulsado por una serie de cambios en las Fuerzas Armadas iniciados con la modificación de sus funciones. La tradicional división del trabajo disciplinario acuñada por las democracias liberales, según la cual correspondía a la Policía por excelencia la tarea de controlar el llamado orden público interno mientras las Fuerzas Militares se ocupaban primordialmente de la custodia de las fronteras y sólo muy excepcionalmente de la represión interior, sufrió agudas modificaciones de hecho durante los años cincuenta. Ello permitió que durante el decenio siguiente el Ejército (secundado por la Aviación y la Marina) centrara su actividad en operaciones de control de la población, tanto de carácter propiamente represivo como también de prevención a largo plazo. Este desplazamiento de funciones exigió a su turno la adopción de cambios fundamentales en la organización interna de las Fuerzas Armadas. En primer lugar requirió la subordinación de la Policía a las Fuerzas Militares, como nuevas responsables de la programación global e integrada de las actividades preventivo-represivas del Estado. Y produjo, en segundo lugar, la subordinación del conjunto de las Fuerzas Armadas al Ejército, sector abanderado de las innovaciones en razón de su mayor desarrollo y superior capacidad operativa. El conjunto de cambios en las funciones y organización de las Fuerzas Armadas dieron por resultado, finalmente, una variación esencial en la posición por ellas ocupada dentro del régimen. Su situación de subordinación relativa al centro del poder estatal se trocó por la participación constitutiva en el mismo, en cuanto la institución militar generó autonomía para el ejercicio de una función primordial: el manejo integral del orden público interno.

Sin haber sido causa de estos cambios, la intervención de Ruiz Novoa en los mismos sí fue significativa. Su relevo entonces no implicó un obstáculo al desarrollo del proceso por ellos iniciado, sino tan sólo un correctivo anticipado a su posible desviación. Veamos pues cuáles fueron los factores que condujeron a esas variaciones, cómo se expresaron ellas y qué esquema de relaciones generaron entre los militares y el régimen político.

### 1.1. De la retaguardia hacia la vanguardia: trayectoria de la injerencia militar en el control civil

Para gran parte de la población colombiana en las postrimerías del siglo XX no es fácil concebir el Estado sin imaginar simultáneamente la presencia permanente de las Fuerzas Militares en su actividad. El patrullaje constante de las urbes y los campos, las declaraciones continuas de altos oficiales de las Fuerzas Armadas, la selecta e imprescindible escolta militar del presidente de la república



ca, por no citar más que unos ejemplos, han producido una especie de familiarización con la idea de que el régimen político (todo régimen político) debe anidar en gran medida en los cuarteles. La sola insinuación de que las Fuerzas Militares no han sido hechas para ejercer la vigilancia y el control de los habitantes del Estado al que ellas pertenecen provoca frecuentemente incredulidad dentro de ese ambiente ideológico predominante. Y sin embargo, basta simplemente mirar la razón de ser y el recorrido histórico de los Estados liberales, incluido el colombiano, para percatarse de que el asedio militar a la población es un agregado a la función original de los ejércitos.

El uso de la fuerza para el mantenimiento de la dominación política es un presupuesto constitutivo y constante de toda organización estatal. Pero los ideólogos republicanos han diferenciado siempre el tipo de fuerza utilizable según la clase de conflicto a que deba hacerse frente. Las transgresiones individuales y colectivas de las pautas de comportamiento consideradas esenciales para la conservación del orden social son objeto de tratamientos preventivos y correctivos aplicados por instituciones de carácter civil, es decir, domesticador. La combinación armónica de la policía, el aparato judicial y el sistema carcelario sirven a estos fines en la concepción disciplinaria coactiva de las burguesías liberales (2). El monopolio que el Estado pretende detentar en cuanto al empleo legítimo de los medios de agresión física, y la superioridad que en todo caso posee frente a quienes desconozcan ese monopolio, hacen que las mencionadas instituciones luzcan suficientes para preservar o restaurar la mansedumbre social sin vulnerar por ello, sino antes bien garantizando, la autonomía de la voluntad privada y el desarrollo de la libre competencia necesarios para la producción de mercancías.

Ahora bien, para los conflictos previsibles con otras naciones, respecto de las cuales por principio se encuentran excluidos los expresados factores de monopolio y clara superioridad, existe en las organizaciones políticas el dispositivo de los ejércitos. Bien sea que se trate de llevar a la práctica las pretensiones de expansión territorial de un régimen, o de defenderse de ese riesgo, la institución militar ha sido concebida para la guerra. La imposibilidad e inutilidad de aplicar en tales casos los mecanismos de prevención, juzgamiento y corrección hace totalmente inoperante para ellos el funcionamiento de los aparatos coercitivos de carácter civil. La lógica de la guerra no es la conversión del contrario mediante la disciplina, sino la muerte o la rendición del enemigo. De allí la exigencia de un poderío destructor que garantice, sin más mediaciones que la efectividad de las

---

(2) Un excelente análisis de esta concepción se encuentra en FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar; nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI, 1976.

armas (y la sutileza de la diplomacia), la consecución del objetivo de sumisión total (3).

Dicha lógica opera incluso en el caso de las llamadas guerras civiles, en las que los contendores se reconocen como pertenecientes a una misma patria. Fuera de esa diferencia, tanto éstas como las guerras entre naciones dan lugar a un enfrentamiento semejante entre ejércitos regulares que aspiran al reconocimiento, como soberano, del poder de las fuerzas sociales que ellos representan.

La esencia domesticadora de la vida civil se opone pues a la esencia aniquiladora de la dinámica militar. Ello explica que los Estados conformados con arreglo a los principios liberales hayan incrustado en su organización jurídica una serie de mecanismos destinados al tratamiento de los conflictos internos de sus sociedades, dentro de los cuales no hay margen para el control de la población por los ejércitos. O si lo hay (pues el tejido de la democracia liberal suele ser elástico en su ribete derecho), se le considera siempre como algo excepcional y eminentemente transitorio. La asignación de la finalidad de "defensa de la Nación" y la prohibición de deliberación que impone al Ejército colombiano la Constitución que rige desde 1886 (4) son limitantes que se encuentran consignados de manera si-

---

(3) CLAUSEWITZ, Karl von, *De la guerra*, Barcelona, Mateu, 1972, pág. 58.

(4) Artículos 166 y 168. Estas restricciones se hallaban también contenidas en las constituciones anteriores a 1886. La prohibición de que la "fuerza pública" delibere figura en las Constituciones de 1830 y 1843 (artículos 105, 169 y 153, respectivamente). No así en las de 1821, 1853, 1858 y 1863, pero debido a que en ellas, con excepción quizá de la última, no se reconoce a las Fuerzas Armadas el carácter de institución permanente, por lo cual la Carta no dedica siquiera un aparte a precisar su régimen y su objeto; se limita tan sólo a admitir la facultad del gobierno de disponer de ellas. En cuanto hace a las funciones de los cuerpos armados, la Carta de 1830 establecía una clara diferencia entre las "fuerzas de mar y tierra" destinadas a "defender la independencia y la libertad de la república", y "la milicia nacional para la seguridad interior" (artículos 104 y 85, ordinales 4o. y 5o.). Adicionalmente debe señalarse que todas estas Constituciones, sin excepción, se esmeran en resaltar el carácter restringido de la actividad de los ejércitos a las precisas necesidades de defensa. Ello se expresa en la atribución que se encomendaba al Congreso de fijar para cada año (o para cada bienio, a partir de 1886) el número de efectivos militares, atribución que no fue suprimida en Colombia sino hasta el año de 1945. La Constitución de 1832 sintetizaba la razón de ser de esa práctica al preceptuar que "no habrá más fuerza armada permanente que la indispensablemente necesaria" (artículo 171). Y el texto de 1821 enfatizaba aún más ese principio al disponer que al Congreso correspondía además, en relación con los ejércitos, "señalar el tiempo que deben existir" (atribución 13a. del artículo 55). Ver URIBE VARGAS, Diego, *Las Constituciones de Colombia*, Tomo II, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1977, págs. 718 y ss.

milar en todos los Estados que pretenden exhibir un régimen democrático. Por supuesto que se trata de mandamientos que rara vez son observados religiosamente por los gobiernos. La conocida masacre de las Bananeras, en la que fue inmisericordemente aplastada a tiros de fusil una huelga realizada por los trabajadores de la filial colombiana de la United Fruit Company en 1928, tuvo como principal protagonista al Ejército (5). En igual sentido puede mencionarse que a finales de 1946 había 202 alcaldes militares en Colombia (6). Y así pueden multiplicarse los ejemplos de casos en que se ha encomendado a los soldados el cumplimiento esporádico de tareas de control de la población por parte de gobiernos de corte republicano durante la primera mitad de este siglo. Pero tenían de todas formas aquellos casos un carácter aislado, una naturaleza de recurso desesperado, que los diferencian de la metódica institucionalización del control militar de la población que se desarrolla en el país desde principios de la década del sesenta.

La diferencia entre una y otra situación no radica entonces tanto en la frecuencia de la aparición militar en la escena política, cuanto en la organicidad de la misma. De igual manera, la distinción que aquí se ha hecho entre el control policivo y el control militar de la población no significa que el primero sea bondadoso, por oposición al segundo. En ambos casos se trata del aspecto coactivo del ejercicio de una dominación. El medio policivo puede ser incluso tanto o más brutal que el militar, como lo ilustran los regímenes de Duvalier en Haití, apoyado en la policía secreta (los "tom-tom"), o de Rojas Pinilla, especialmente hacia el final de su gobierno, sustentado en el "Servicio de Inteligencia Colombiano" (el SIC). Nada garantiza que alguien con armas en la mano pueda ser indulgente por el hecho de que su uniforme sea de un tono más suave que otro, o porque carezca de él, y menos aún cuando esto se predica no de un individuo sino de una asociación armada. El cambio producido en la función de las Fuerzas Militares en Colombia a partir de los años sesenta no implica que la sociedad precedente haya vivido en un estado de concordia ejemplar por la menor presencia del Ejército en su actividad, ni que éste se haya abstenido por completo de inmiscuirse en los conflictos de aquella. Pero es innegable que ha habido un volcamiento de las prioridades de las Fuerzas Militares hacia las operaciones denominadas de seguridad interior; que esta mutación de prioridades ha tenido lugar de manera metódica, institucionalizada y progresiva; y que dicho cambio ha modificado a su turno

---

(5) Ver CAICEDO, Edgar, *op. cit.*, págs. 57 a 60.

(6) Ver RAMSEY, Rusell W., *Guerrilleros y soldados*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1981, pág. 118.

la naturaleza del poder político en Colombia, como se verá a lo largo de este trabajo.

Tres factores prepararon principalmente el terreno para hacer posible la germinación del nuevo papel militar: la respuesta estatal a la "Violencia", la guerra de Corea y el gobierno de Rojas Pinilla. Los primeros brotes de agresión popular, que de manera generalizada y con carácter partidista se presentaron en el país desde mediados de los años 40, fueron combatidos fundamentalmente por las fuerzas de Policía, seguidas de lejos por la mirilla del Ejército. Poco a poco fue extendiéndose el uso de militarizar poblaciones, o de ampliar las atribuciones de los comandantes militares en zonas especialmente convulsionadas por ese fenómeno que se dio en denominar la "Violencia". Pero a partir de la primera campaña del Llano en abril de 1950 (7), destinada a liquidar la organización guerrillera fortalecida en esa región centro y sur-oriental del territorio, fue claro que las Fuerzas Militares dejaron de tener una actitud expectante o de reserva en el conflicto para ser llamadas a asumir de lleno la dirección y ejecución de las acciones tendientes a superarlo. El llamado implicaba considerar la Violencia como un problema bélico, que exigía por tanto soluciones de guerra. De allí en adelante, el Ejército y sus cuerpos complementarios entenderían la lucha contra los "bandoleros" como la principal razón de su existencia (8).

La participación del destacamento colombiano en la guerra de Corea, entre 1951 y 1954, reforzó paradójicamente esa nueva orientación. Se trataba de una guerra convencional, respecto de la cual difícilmente pudiera pensarse en principio que sirviera de enseñanza a la lucha anti-guerrillera. Pero consistía también en una guerra de agresión. A los ojos de cualquiera era notorio que los soldados colombianos no tenían velas en ese entierro, como quizás lo comprendieron todos los demás gobiernos latinoamericanos, que se abstuvieron de participar en la comitiva (9). Se abrió por tanto un gran boquete en el débil amarre que pretendía sujetar la acción de las Fuerzas Militares a las necesidades de defensa nacional. Se aprendió así que podía hacerse uso de las armas aunque no estuviese directa-

---

(7) Ver *Ibídem*, pág. 182.

(8) En el mismo sentido, puede consultarse CALDERON, Fernando, "La ideología militar en Colombia (I)", en Revista *Documentos Políticos*, No. 137, Bogotá, julio-agosto 1979, pág. 35.

(9) LEAL BUITRAGO, Francisco, *Política e intervención militar en Colombia*, Bogotá, Ediciones Los Comuneros, 1977, pág. 46.

mente en juego un pedazo de suelo. Se entendió entonces que el ejército debería "modernizarse", es decir, cambiar sus funciones; y qué mejor oportunidad de hacerlo que al lado del ejército de la sociedad más moderna, la de los Estados Unidos de Norteamérica. Y era además una guerra contra el comunismo. Ya se sabía que éste era el enemigo. Ahora se veía que el comunismo (como el diablo) podía estar en cualquier parte; y se comprendía por qué el Ejército (al igual que Dios) requería también ser omnipresente. La letra con sangre entra, y con frecuencia se pasa por alto que estas enseñanzas calaron hondo en las fibras nerviosas del organismo castrense. La guerra de Corea no fue un episodio más de la soldadesca colombiana, sino que dividió "en dos eras la historia moderna" del Ejército, al decir de uno de sus más distinguidos generales (10).

El gobierno de Rojas Pinilla, en fin, permitió que las Fuerzas Militares vislumbraran la posibilidad de ejercer el mando en el Estado. La dictadura imperante en Colombia entre 1953 y 1957 no fue, como es sabido, un régimen estrictamente militar. Se entronizó por decisión de un ala del partido conservador, contó con el respaldo del partido liberal en sus momentos iniciales, y se mantuvo con el apoyo de un equipo de profesionales de la política, proveniente en su mayoría del conservatismo. Las Fuerzas Armadas no alcanzaron a constituirse en partido de gobierno, a pesar de los intentos de Rojas en tal sentido (11). Pero, aún así, la administración estatal fue gerenciada en gran medida por oficiales en servicio activo. Ministerios, gobernaciones y entidades de vigilancia, como la Contraloría nacional, se engalanaron con uniformes de quienes más tarde continuarían ocupando posiciones claves en las filas del Ejército, después de restablecido el gobierno civil. El grado de apropiación del tratamiento a la Violencia, y en general al orden público, se acentuó por supuesto, tanto en los amagos iniciales de amnistía como en el recrudecimiento de los combates que la sucedieron (12). Pero sobre todo las Fuerzas Militares interiorizaron la experiencia de ser tenidas en cuenta como sector determinante en el gobierno. La interiorización se produjo en dos

---

(10) VALENCIA TOVAR, Alvaro, citado por CALDERON, Fernando, *Loc. cit.*, pág. 33. Ver también la incidencia de la guerra de Corea en la asimilación de la teoría del "enemigo interior" en Colombia, en ECHEVERRI URUBURU, Alvaro, *El poder y los militares. Un análisis de los ejércitos del continente y de Colombia*, Bogotá, Edit. Suramérica, 1978, págs. 115 y 116.

(11) FLUHARTY, Vernon Lee, *La danza de los millones. Régimen militar y revolución social en Colombia (1930-1956)*, Bogotá, El Ancora editores, 1981, págs. 323 a 330; y RAMSEY, *op. cit.*, págs. 244 a 246.

(12) MOLANO, Alfredo, *Amnistía y Violencia*, Bogotá CINEP, 1980, págs. 23 y ss.

no relación E. J. intereses de ch

sentidos: demostró, de una parte, que sí era posible para ellas rebasar los estrechos marcos de sus tradicionales funciones subordinadas y reclamar un asiento propio en la mesa de las decisiones políticas, como reconocimiento al valor de sus acciones; y señaló así mismo la dificultad de asumir por sí solas la dirección del Estado sin exponerse a un desprestigio semejante al producido por la aparatosa caída de Rojas Pinilla a manos de los gremios empresariales y de los partidos dominantes. Lo segundo se traduciría en una limitación aceptada del ámbito de su participación política. Lo primero, en la imposición de su derecho a la conservación de un tercio de la banda presidencial por tiempo indefinido.

Convertidos de guardianes de fronteras en ajusticiadores de "bandoleros" y cazadores de "comunistas", los militares extenderían su rango más tarde al de protectores de la sociedad frente a los "subversivos", nutriendo siempre la cuota de poder que habían conseguido en vísperas del régimen del Frente Nacional, instalado en 1958. Pero esta injerencia del Ejército en el control de la población civil no habría tenido tal vez las magnitudes que conoció, de no ser por el impulso recibido de los Estados Unidos y en especial de los programas que rodearon a la "Alianza para el Progreso". Hoy es un hecho unánimemente reconocido el viraje de la política exterior norteamericana producido hacia finales de los años 50 y reflejado particularmente en los asuntos militares. La etapa de la "distensión" en sus relaciones con la Unión Soviética, iniciada en esta época, estuvo acompañada de la consideración de que los más importantes objetivos militares no deberían estar orientados a la producción de un conflicto frontal entre las dos potencias, difícilmente realizable por razón de su equilibrio bélico, sino a la conservación de sus áreas de influencia. Lo primordial para Estados Unidos pasó a ser entonces la preservación de sus mercados satélites evitando en ellos el triunfo de revoluciones. Equivalía eso a trasladar la guerra de los escenarios internacionales al interior de cada una de las naciones objeto de influencia. Fue el tránsito de la llamada "guerra convencional" a la "guerra irregular", también conocida con los nombres de "revolución estratégica", "guerra preventiva", o "guerra antisubversiva". El entonces secretario de defensa de los Estados Unidos, Robert Mc Namara, fue prolijo en declaraciones ampliamente elocuentes en cuanto a la necesidad de sustituir la asistencia militar tradicional que su país prestaba a los Estados subdesarrollados, encaminada a la preparación para guerras regulares, por el adiestramiento en la prevención y el combate de las formas de insurrección que pudieran tener lugar en ellos. La necesidad se hizo aún mayor con el triunfo de la Revolución Cubana y su posterior adhesión al socialismo. Las medidas reformistas de la "Alianza para el Progreso", acogida en Punta del Este en 1961, claramente orientadas a impedir en los restantes países latinoamericanos la repetición de una ex-

peric  
activ  
impu  
en lo  
los  
las c  
de 1  
aunq  
Colo  
gesta  
nocer  
mism  
el Est

## 1.2.

danci  
en la  
relativ  
quía y  
a las E  
contra  
cerlo  
cuerp

realizad  
Martín  
*Uno en  
cit*, pá  
libertad  
y Auto  
la polít  
Víctor,  
Edit. Ju  
  
(  
Militare

perencia semejante a la cubana, fueron acompañadas de un reforzamiento de la actividad militar en la dirección antes expresada. El resultado fue un acelerado impulso al cambio de función de los ejércitos, orientado por nuevos contenidos en los consuetudinarios programas de asistencia militar, alentado por el auge de los novedosos programas de "acción cívico-militar", y estimulado además por las conferencias continentales de ejércitos, que comenzaron a realizarse a partir de 1960. En otros países ese impulso llegaría a ser un ingrediente importante, aunque no el único, de varios de los golpes de Estado producidos más tarde. En Colombia significó un afianzamiento de la modificación que había empezado a gestarse en el papel de las Fuerzas Militares, un elemento definitivo para el reconocimiento de su autonomía en el manejo integral del orden público y, por lo mismo, un valioso apoyo para la conservación de su nueva posición directiva en el Estado (13).

## 1.2. El traje de campaña: desarrollo de la nueva fisonomía de las Fuerzas Armadas

Con estos antecedentes, era apenas normal que, a poco de asumir la comandancia general del Ejército en septiembre de 1960, el general Ruiz Novoa insistiera en la necesidad de interpretar más ampliamente las disposiciones constitucionales relativas a la función de las Fuerzas Militares, advirtiera a "las fuerzas de la anarquía y la disolución" que se estrellarían contra "la barrera del Ejército", y señalara a las Fuerzas Militares como "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" (14). Sus admoniciones no tardarían en tomar cuerpo. Apersonado enteramente de su nueva función relacionada con la lucha

---

(13) Acerca de la "revolución estratégica", su influjo en Colombia y su difusión generalizada en Latinoamérica, pueden consultarse, entre otros, los siguientes autores: POSADA, Martín, "Ejército y poder burgués en Colombia: el período del Frente Nacional", en Revista *Uno an Dos*, No. 6, Noviembre 1975, Medellín, págs. 11 y 12; CALDERON, Fernando, *loc. cit.*, págs. 34 a 37; LEAL, Francisco, *op. cit.*, pág. 59; AGUDELO, Carlos *América Latina: la libertad negada*, Bogotá, CINEP, 1981, págs. 52 a 63; O'DONNELL, Guillermo, *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972, pág. 82; STEPAN, Alfred, *Brasil: los militares y la política*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1974, págs. 152 a 160; y VILLANUEVA, Víctor, *Ejército peruano: del caudillaje anárquico al militarismo reformista*. Lima, Libr. Edit. Juan Mejía Baca, 1973, pág. 322.

(14) Comando del Ejército, *La misión del Ejército*, Bogotá, Imprenta de las Fuerzas Militares, 1960, págs. 5 y 38.

antisubversiva, el ejército extendería el campo de sus actividades a terrenos propios de otras agencias estatales. Ampliaría así mismo su infraestructura administrativa, absorbiendo en ella, de paso, a la Policía Nacional. Y robustecería en esa forma el peso político de la institución armada dentro del régimen.

### 1.2.1. Innovación en las actividades militares

a) *La acción cívico-militar y sus apéndices.* Con instrucción y colaboración financiera suministrada por los Estados Unidos fue diseñado el "Plan Lazo", puesto en práctica a partir de julio de 1962. Inscrito dentro de la concepción preventiva contra la guerrilla, su destinatario era la población civil, a la que se pretendía controlar para evitar su apoyo a los grupos insurgentes (15). Los medios para lograr el objetivo variaban entre la guerra psicológica, las operaciones de acercamiento a los pobladores a través de obras públicas realizadas por los militares (más conocidas con el nombre de "acción cívico-militar") y la militarización de determinadas zonas de influencia.

La acción cívico-militar, en particular, pretendió gozar de vasta acogida por cuanto a través de ella procuraba manifestarse cierta utilidad social del Ejército en la realización de obras de infraestructura (puentes y caminos vecinales) y en la prestación esporádica de servicios de primera necesidad (especialmente en materia médica y de asistencia alimentaria). La iniciativa recogía una inspiración recurrentemente expresada respecto de la institución militar casi que desde su reorganización a principios de siglo. En 1905, el gobierno de Rafael Reyes destinó tropas a la construcción de vías, la reparación de edificios públicos averiados por la guerra, y la realización de un proyecto de colonización en la región del Meta (16). El gobierno de López Pumarejo, por su parte, había intentado sin éxito que el ejército fuera vinculado a actividades productivas en tiempo de paz, hacia 1935 (17). Pero el programa de acción cívico-militar en realidad era algo cualitativamente diferente. Su sentido estaba determinado exclusivamente por la guerra

---

(15) Estas operaciones preventivas eran complementarias de las propiamente represivas que inicialmente fueron llevadas a cabo por unidades especializadas en contraguerrilla, tales como los "Batallones de Orden Público" y las compañías "Flecha" y "Harpón". Posteriormente, esta preferencia por la formación de unidades especializadas (o "de élite") sería abandonada y se optaría por la capacitación antiguerrillera generalizada de todo el Ejército. Ver POSADA, *loc. cit.*, pág. 19, y CALDERON, *loc. cit.*, pág. 37.

(16) RAMSEY, *op. cit.*, pág. 78.

(17) POSADA, *Loc. cit.*, pág. 38.



contra los alzados en armas. Sus realizaciones fueron discontinuas y ocultaban mal el artificial esfuerzo de generar simpatía en el pueblo por los soldados. De hecho lo que se produjo fue una sustitución parcial y artesanal de las responsabilidades de los Ministerios de Obras Públicas, Salud y Educación. Y por ello mismo una injerencia militar en tales dependencias. Se crearon así las condiciones para que las Fuerzas Militares adquirieran la calidad de intermediarias necesarias de la acción administrativa del Estado en una importante porción rural del territorio, calidad acentuada por la efectiva militarización de las zonas (con los consiguientes controles ejercidos sobre los habitantes en cuanto a circulación, provisión de alimentos y, en general, realización de las actividades cotidianas).

Años más tarde, en 1968, esa injerencia militar en otras agencias estatales fue extendida al Ministerio de Agricultura y al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), con el "Plan Andes". Este operativo (también denominado "plan decenal anticomunista") agregaba a los medios del "Plan Lazo" el propósito de procurar adjudicaciones de tierras a campesinos en regiones de actividad guerrillera. El ejército tenía desde antes influencia en el INCORA; pero durante la vigencia del "Plan Andes" ella llegó a tal punto que "contribuyó a orientar más de la mitad de los proyectos de la reforma agraria hacia las llamadas 'zonas rojas' (...) a pesar de que ninguna de éstas se prestara para un gran desarrollo agrícola intensivo" (18). Más allá de la constatación fácil de que la reforma tiende a ir de la mano de la represión en el régimen burgués, es interesante observar el largo alcance de los efectos generados por el cambio de función de las Fuerzas Militares. Que el tránsito de la actividad de guardianes de fronteras a la de protectores contra la "subversión" les haya permitido intervenir decididamente en la actividad estatal de redistribución de tierras es ilustrativo de la incidencia que han logrado desarrollar también en otros segmentos del Estado.

El "Plan Lazo" culminó en 1965 con la realización de la campaña de erradicación de las zonas de autodefensa campesina instaladas en Marquetalia, Riochiquito, El Pato y Guayabero, calificadas por el gobierno de "repúblicas independientes". El "Plan Andes" se extinguió hacia 1970, con posterioridad a la destitución como comandante del Ejército de su principal inspirador, el general Guillermo Pinzón Caicedo. El programa de acción cívico-militar también languideció a comienzos de la década del setenta. Pero al amparo de su vigencia las Fuerzas Militares materializaron y dieron consistencia a su nueva vocación. Y

---

(18) Según TOBON, Alonso, *La tierra y la reforma agraria en Colombia*, Medellín, Edit. La Oveja Negra, 1972, citado por POSADA, *Loc. cit.*, pág. 21.

tras esos operativos perdura la licencia obtenida por las tropas para tomar posesión de diversas regiones del país, especialmente rurales, y ejercer el mando sobre sus moradores.

b) *Militarización de alcaldías y gobernaciones.* Ya se ha indicado que durante los comienzos de la Violencia el gobierno acudió con frecuencia al recurso de nombrar alcaldes militares. Esta práctica se prolongó, por obvias razones, durante el régimen de Rojas Pinilla. Con la iniciación del Frente Nacional, sin embargo, y por razón del espíritu civilista de que pretendía hacer gala, se procuró evitar al máximo este tipo de medidas. El 23 de mayo de 1963, ya iniciada la presidencia de Guillermo León Valencia, se decretó el estado de sitio en Barrancabermeja y tres municipios más de la zona petrolera, ubicada en el lado nororiental del mapa. La decisión se tomó para hacer frente a una huelga decretada por los trabajadores petroleros. La única disposición que adoptó el gobierno nacional al amparo de ese estado de sitio que duró siete días fue el nombramiento de un coronel del Ejército como "jefe civil y militar de Barrancabermeja" (19). No fue necesario más. Las restantes medidas (allanamientos, arrestos, toque de queda) corrieron por cuenta del oficial regente, que logró conjurar la protesta obrera y contener el apoyo que los habitantes de las localidades afectadas dieran a los obreros en conflicto. El hecho confirmó quiénes quedaban incluidos dentro del concepto de "enemigos internos" a que aludía el mensaje del comandante del Ejército en 1960, y cuya persecución se había convertido en la nueva misión de las Fuerzas Militares. Ni la invocación de los "bandoleros", ni la de los "guerrilleros", resultaba ya suficiente para justificar este desempeño, que abarcaba también a los pobladores de los campos y a los obreros de los centros urbanos, y que se extendería sin dificultad a los estudiantes, a los disidentes políticos y a los "marginados" sociales. En fin, al pueblo; ese pueblo con el cual las Fuerzas Armadas aspiraban a reconciliarse, pero para el que se tenía reservado, en caso de que la reconciliación no se produjese, un mote de guerra: "subversivo". Y como los subversivos pueden surgir de cualquier parte, nada mejor para combatirlos que militarizar no solamente los campos, sino también las ciudades. De entonces en adelante se volvió común nombrar alcaldes militares tanto en Barrancabermeja como en el resto del país. Los gobiernos, además, no juzgaron necesario volver a hacer esos nombramientos por decreto de estado de sitio. La naturalidad del hecho fue tal que se admitió como normal que esas designaciones fuesen efectuadas directamente por los gobernadores de los respectivos departamentos. No existe sin embargo disposición legal alguna que autorice esa práctica, pero causa probablemente menos escándalo realizada en esa forma.

(19) Decreto legislativo 1138 de mayo 23 de 1963.

Los gobernadores, por su parte, tampoco escaparon a los efectos de la intervención militar en el manejo de la población civil. A partir de 1965 quedaron sometidos a la autoridad de los comandantes de brigada, al establecerse su obligación de consultar con éstos todas las cuestiones que pudieran tener incidencia sobre el orden público (20). De esa manera, el círculo de la influencia militar se iba cerrando, de la cumbre del régimen hacia la base y de ésta nuevamente hacia la cima, en un eficaz movimiento dialéctico.

c) *Justicia penal militar*. También por decreto de estado de sitio se restableció desde 1965 la práctica utilizada durante la dictadura de someter a los civiles a juzgamientos militares (21). A partir de entonces se convirtió en un elemento invariable de la abundante "legislación de excepción" intermitentemente expedida por cada uno de los sucesivos gobiernos. Las infracciones atribuidas al conocimiento de la justicia penal militar varían desde la simple "alteración del pacífico desarrollo de las actividades sociales" hasta los delitos de rebelión, secuestro y extorsión, pasando en ocasiones por los de hurto (22). La falta de sentido de una medida de esta naturaleza, la arbitrariedad que revela y que genera, y la contradicción que implica con los principios más elementales de los regímenes demoliberales, es evidente. Pero aparte de estos aspectos de indudable interés, que por lo demás han sido prolijamente analizados en otros estudios (23), conviene aquí observar la relación que ese dispositivo tiene con el proceso de dilatación de funciones de las Fuerzas Armadas y con su posición dentro del régimen político.

El juzgamiento de civiles por militares implica por lo pronto una clara ampliación de la intervención castrense en la organización judicial del Estado. Dicha intervención afecta tanto al Ministerio de Justicia como a la rama jurisdiccional

---

(20) Cfr. MURI, Willy, *L'armée colombienne, étude d'une institution militaire dans ses rapports avec la société en transition, 1930-1974*, París, 1975, Tesis de III Ciclo, Universidad de París V (mimeo), pág. 523.

(21) Decreto legislativo 1290 de mayo 21 de 1965.

(22) Sobre el desarrollo de la justicia penal militar puede consultarse nuestro estudio "Colombia: ¿un régimen de excepción excepcional?", en Revista *Hojas Universitarias*, No. 9, Bogotá, Universidad Central, julio de 1979, págs. 140 a 146. Ver también POSADA, *loc. cit.*, págs. 33 a 37.

(23) Al respecto son de utilidad, entre otros, los estudios de SALAMANCA, Adolfo y ARAMBURO, José Luis, *El cuadro de la justicia*, Bogotá, CINEP, 1981, págs. 46 a 74; y MURI, Willy, "Démocratie et justice militaire: le cas de la Colombie", en Revista *Amérique Latine*, No. 5, París, C.E.T.R.A.L., primavera de 1981, págs. 5 a 14.

estrictamente considerada. Respecto del primero supone compartir la política penal, sea en el diseño de los códigos penales (como efectivamente ha sucedido), en la propia persecución de la delincuencia y en la ejecución de las condenas, a través del sistema carcelario, que más tarde entrará también por la ruta de la militarización (24). La sustracción de competencias que con ello se produce es considerable, pero la coherencia del sistema presidencial en Colombia es tal que lo que objetivamente es una invasión de terreno político no producirá de parte de los ministros de justicia una reacción de rechazo, sino antes bien de colaboración, cuando no de subordinación, respecto del titular de las Fuerzas Armadas en el gabinete ministerial.

Por lo que se refiere a la intervención en relación con la rama jurisdiccional, la situación es un poco diferente. La relativa independencia de que goza esa estructura frente a la ejecutiva permite que afloren allí más fácilmente los celos por el ejercicio del poder, expresados en el lenguaje jurídico de quienes hacen parte de ella. Esto ha dado lugar a no pocos enfrentamientos entre la justicia militar y la llamada justicia ordinaria, manifestados, aunque rara vez en forma unánime, con ocasión de la revisión de constitucionalidad de decretos de estado de sitio, o de la decisión de recursos interpuestos en procesos penales militares que posteriormente han pasado a conocimiento de tribunales de composición civil. A menos que se mantenga en un estado latente y larvado, esta tensión pugnará por resolverse a través de uno de dos medios: la supresión de las condiciones que permiten a la rama jurisdiccional desaprobada la aplicación de la justicia militar a particulares, o la restricción de los consejos de guerra al ámbito exclusivamente castrense. La segunda alternativa no ha tenido ningún asomo que permita vislumbrarla en los contornos normales del régimen político. El propósito de recortar las alas de la justicia ordinaria, por el contrario, sí se ha hecho expreso en comunicados militares y en proyectos de reforma constitucional. El triunfador más oprobado de esta contienda será lógicamente el mejor armado. En todo caso, el conflicto esclarece la potencialidad del Ejército de influir también en el diseño constitucional del régimen, aun manteniendo los lineamientos generales del mismo. Lo cual es otra poderosa prolongación de la modificación producida en sus funciones a comienzos de la década del sesenta.

Pero el juzgamiento de civiles a manos de militares no implica solamente un roce con los fueros del aparato judicial: significa también, y ante todo, la posibilidad del ejército de controlar más eficazmente a la población, especialmente

---

(24) POSADA, *loc. cit.*, pág. 40.

en los centros urbanos. La realización de pesquisas y allanamientos, la práctica de redadas y detenciones so pretexto de investigaciones judiciales, permiten a las tropas efectuar en las ciudades, al amparo del estado de sitio, una labor de control semejante a la que habitualmente desarrollan en las zonas militarizadas del campo. La existencia de una mayor complejidad social en las concentraciones urbanas que en las rurales, y de un grado generalmente más elevado, aunque en ocasiones exíguo, de organización popular, impiden que se dé allí fácilmente la imposición de salvoconductos de tránsito, racionamiento de alimentos y drogas, o presentaciones periódicas a los cuarteles, métodos de uso corriente en las zonas militarizadas, donde se acompañan además de arrestos, desapariciones y otras prácticas peores. La persecución en las ciudades tiene que ser más selecta y cuidadosa y estar ante todo encubierta, al menos globalmente, por un dispositivo jurídico de apariencia noble y abnegada, como el de la administración de justicia. De hecho, lo que menos importa en este procedimiento es el juzgamiento en sí. Lo primordial es la posibilidad de capturar a los enemigos de turno, de entorpecer sus acciones y de obtener información sobre sus contactos y sus proyectos. Sin contar con el efecto intimidatorio que estos modales producen aun en quienes no los padecen directamente. Se trata, por consiguiente, de una verdadera incursión en la actividad propiamente ejecutiva, complementaria (o en ocasiones simplemente sustituta) de la que se realiza por medio de los alcaldes militares y de la subordinación de los gobernadores a los comandantes de brigada en materia de orden público. La justicia penal militar engendra así nuevas dimensiones en la autoridad civil.

Y engendra también, y por último, una red de inteligencia especializada y autónoma dentro del Estado. Con información obtenida de los innumerables interrogatorios pre-judiciales, las Fuerzas Militares complementan las reseñas de las restantes agencias oficiales de seguridad; pero también compiten con ellas, y cuentan con la posibilidad, dado el caso, de utilizar esa información de manera exclusiva. El afán de obtener datos, demandado por la tarea de controlar militarmente a una población, es insaciable. En el año de 1965 se estableció la obligación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de suministrar al Comando General de las Fuerzas Militares todos los informes que éste requiera, suprimiendo en esa forma la reserva establecida legalmente para las encuestas, censos e investigaciones que adelantara aquel organismo (25). Varios son los métodos utilizados por el Ejército para enriquecer sus archivos de seguridad. La "justicia penal militar" es uno de ellos, y no de los menos importantes.

---

(25) Decreto legislativo 3070 de noviembre 19 de 1965. La reserva había sido establecida por el decreto-ley 1633 de 1960.

d) *Actitud deliberante*. No podía esperarse que un Ejército con nuevas y crecientes funciones como las descritas mantuviera la boca cerrada. En abril de 1960 se crea la "Revista de las Fuerzas Armadas", y un año más tarde la del Ejército. La oficialidad militar comienza a divulgar a través de esas publicaciones los conceptos en boga sobre la necesidad de variar la dinámica de las tropas. Se escriben artículos sobre la manera de llevar a cabo los combates de contra-insurgencia, pero también acerca de la relación entre pueblo y soldados, de los lazos entre seguridad y desarrollo, de la conveniencia de efectuar reformas sociales (26). En particular, parece que el general Ruiz Novoa insistió en este último aspecto y se pronunció a favor de la realización de una reforma agraria en momentos en que ese tema todavía producía escozor (27).

No obstante, cabe hacer algunas precisiones en cuanto al desarrollo de esta actitud deliberante durante la década del sesenta. En primer lugar, el tema de la mayoría de las publicaciones apareció siempre como restringido al terreno puramente militar, y no encontró por ello mayor resistencia en la órbita política. Bien leídas esas declaraciones se habría encontrado sin embargo que no eran tan neutras como lo parecían, puesto que lo que en ellas se planteó de fondo fue la asunción de un papel político nuevo y de mayor envergadura para las Fuerzas Militares dentro del Estado. Seguramente lo que ocurrió fue que ese nuevo papel no incomodó a quienes compartían el ejercicio del poder político.

---

(26) Una lista de los principales tópicos de estos artículos puede consultarse en STU-  
DER, Robert William, *The Colombian army: political aspects of its role*, tesis de doctorado  
en Ciencia Política, University of Southern California, 1975 (edición facsimilar de *Universi-  
ty Microfilms International*, Ann Arbor, Michigan, USA, 1979), págs. 195 y 196.

(27) BERMUDEZ ROSSI, Gonzalo (Mayor), *El poder militar en Colombia, de la co-  
lonia al Frente Nacional*, Bogotá, Ediciones Expresión, 1982, págs. 249 a 253. En realidad  
es difícil encontrar alusiones directas favorables a un cambio social, o críticas al sistema po-  
lítico, en los escritos de Ruiz Novoa producidos durante su tiempo de actividad en el Ejérci-  
to. Los pronunciamientos suyos de esa época se refieren sobre todo a la modificación del  
papel de las fuerzas militares y a los lineamientos de la estrategia anti-revolucionaria (Plan  
Lazo y acción cívico-militar, específicamente). Sin embargo, no son pocos quienes aluden a  
la toma de posiciones de avanzada durante su desempeño del Ministerio de Guerra. Pareciera  
que esa impresión se hubiera producido por el hecho de que, inmediatamente después de re-  
tirado del servicio, el general sí hizo enjuiciamientos drásticos del régimen, se pronunció en  
pro de una revolución, incluso armada (ver *El Tiempo*, feb. 1 de 1965, págs. 1 y 12), y  
asumió otras posturas disidentes con motivo de la fundación de un efímero movimiento po-  
lítico de oposición, mucho de lo cual fue publicado en un libro que tuvo gran difusión en su  
momento: *El gran desaffo*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1965.

En segundo lugar, existe una creencia bastante generalizada de que esta actitud deliberante encontró un rechazo enérgico por parte del gobierno. Para afirmar esa creencia se citan frecuentemente los casos de retiro de los generales Alberto Ruiz Novoa en 1965 y Guillermo Pinzón Caicedo en 1969. Sin embargo, según lo que se sabe, el motivo inmediato de la baja del primero no fueron sus artículos ni sus declaraciones, sino las instrucciones dadas a la oficialidad del Ejército reunida en los cuarteles de Usaquén, que fueron interpretadas en el sentido de que no se sacarían las tropas a la calle para contener la realización del programado paro nacional del 25 de enero. Es probable que esta interpretación se hubiera hecho con base en el conocimiento de la posición política del general, máxime si se tiene en cuenta que su remoción del cargo fue provocada por sus propios compañeros de armas, encabezados por el comandante del Ejército, Gabriel Rebeiz Pizarro. Pero lo que sí se puede deducir del incidente es que la actitud del gobierno no fue propiamente enérgica (la presión del general Rebeiz llegó hasta el punto de pedir al presidente que escogiera entre él y el ministro, según informaron los periódicos de la época), ni motivada tampoco por las opiniones políticas conocidas de Ruiz Novoa, sino por su presunta deslealtad.

El caso del general Pinzón Caicedo fue diferente. La publicación de un editorial suyo en la Revista del Ejército, como comandante que era de esa Arma, en el que pedía "liberar al Ministerio de Defensa del régimen de administración pública" para dotarlo de mayor autonomía, fue respondida con la destitución fulminante por parte del presidente Lleras Restrepo (28). Lo que estaba en juego con el editorial no era una simple opinión, sino una desusada exigencia de emancipación de las Fuerzas Armadas, formulada además por quien no tenía el primer rango dentro de ellas, lo cual constituía un claro desafío al ejecutivo. Como expresión de actitud deliberante, la exigencia se situaba en un terreno de concreción muy distinto de la generalidad característica de los demás artículos de las revistas militares.

Por último, debe admitirse que, sea cual fuere la interpretación adecuada de los dos incidentes mencionados, su ocurrencia pudo haber producido durante este tiempo cierta inhibición de parte de la oficialidad para referirse a determinados temas claramente políticos. Con todo, es innegable que durante los años sesenta se inició, aunque en forma limitada, un proceso de apertura a la deliberación militar, sin lo cual sería difícilmente explicable la amplitud que alcanzó ese fenómeno en la década siguiente.

---

(28) Ver BERMUDEZ, *op. cit.*, pág. 266.

### 1.2.2. Reorganización administrativa de las Fuerzas Armadas

Concomitantemente con la modificación de funciones del Ejército, se produjo en la época del sesenta un proceso de reestructuración de las jerarquías dentro de las Fuerzas Armadas y de fortalecimiento de su aparato administrativo, cuyos aspectos más sobresalientes se concretaron en la asimilación de la Policía, la reafirmación de la primacía del Ejército sobre las otras dos Armas militares, y la creación de nuevos cuerpos de control de la población.

a) *Asimilación de la Policía.* La posibilidad de que las Fuerzas Militares se sirvan de los recursos de una institución civil, pero al fin y al cabo armada, como la Policía, parece haber sido una vieja aspiración de aquellas. Con motivo de la reorganización de las milicias, operada a principios de siglo, el presidente Reyes dispuso en 1909 que la Policía dependiera del Ministerio de Gobierno, como encargado del orden público, y no del entonces Ministerio de Guerra, al cual había estado adscrita (29). No dejaron por ello de manifestarse las pretensiones de uso de ese servicio, y ya para el año de 1940 se reconocía legalmente la posibilidad de que el ejecutivo pusiera a órdenes del Ministerio de Guerra formaciones de policía (30).

La Policía de que se habla no era sin embargo en estos tiempos una institución unificada. Existían formaciones tanto del orden nacional como departamental y municipal, cada una con su autonomía y régimen propio, lo cual fuera quizás emanación de los regímenes federales que conoció el país a mediados del siglo XIX. Lo cierto es que esta autonomía era fuente incesante de conflictos entre las diversas formaciones, por razón especialmente de las diferencias que las oponían en materia de remuneración económica y de lealtad partidista. Pero, sobre todo, ella daba lugar a continuas intervenciones, cuando no manipulaciones, de parte de los gamonales locales en demanda de respaldo armado. Ello explica en parte que durante la Violencia hubiera habido no pocos casos de intervención de la policía a la manera de bandas de propiedad privada. La única forma de acabar con esta compartimentación policiva era nacionalizando la institución.

Un primer paso en esa dirección se dio en 1951, con la unificación del comando militar y el comando de la Policía. Se creó para ello, dependiente del Ministerio de Guerra, el Comando General de las Fuerzas Armadas, cuyo manejo se

---

(29) RAMSEY, *op. cit.*, pág. 81.

(30) Decreto extraordinario 154 de enero 31 de 1940.



confió al teniente-general Gustavo Rojas Pinilla (31). No implicó ésto sin embargo el total establecimiento de la hegemonía militar sobre la fuerza armada civil, por cuanto las policías departamentales y municipales permanecían por fuera de la autoridad del Comando General. En efecto, no obstante que en 1950 se había ordenado la incorporación de las fuerzas de policía locales a la Policía Nacional (32), esa medida no se cumplió totalmente, a juzgar por las disposiciones que fue necesario expedir en el mismo sentido diez años más tarde. Con todo, lo que sí es claro es la convergencia del proceso de nacionalización de la institución (parcialmente llevado a cabo durante un primer momento) con el de su sujeción a las Fuerzas Militares. En 1953, escasamente un mes después de instalado el gobierno de Rojas Pinilla, se encomendó con este propósito la dirección de la Policía Nacional a un oficial del Ejército (33).

La nacionalización de la Policía no se produjo en forma definitiva sino hasta el año de 1962. En 1956 se había decretado "la nacionalización de las armas de la policía que anteriormente pertenecían a las administraciones departamentales" (34), en un esfuerzo al parecer encaminado a neutralizar las acciones de las formaciones armadas regionales, pero que no pudo haber pasado de ser una medida retórica. Ya en 1959 el Congreso dispuso que los sueldos de la Policía en todo el territorio fueran pagados por la Nación (35), lo cual se convirtió en un hecho a partir del primero de junio de 1962, momento en el cual fueron disueltas las antiguas organizaciones de policía departamental (36). Culminó así, después de más de diez años de iniciado, el escarpado trayecto de centralización de esta agencia estatal.

El dominio militar sobre la Policía, en vez de desaparecer una vez lograda su nacionalización, se tornó efectivo. Después de establecido el Frente Nacional,

---

(31) LEAL BUITRAGO, *op. cit.*, pág. 45.

(32) RAMSEY, *op. cit.*, pág. 179.

(33) El entonces brigadier general Deogracias Fonseca, nombrado el 10 de julio de 1953, y quien permanecería en el cargo hasta el derrocamiento de Rojas cuatro años más tarde, momento en el que entró a formar parte de la Junta Militar de gobierno que ejerció el poder entre el 10 de mayo de 1957 y el 7 de agosto de 1958. Ver RAMSEY, *op. cit.*, pág. 221.

(34) RAMSEY, *op. cit.*, pág. 249.

(35) Ley 193 del 30 de diciembre de 1959.

(36) Decreto 1217 del 15 de mayo de 1962.

se suprimió en 1960 el antiguo Comando General de las Fuerzas Armadas para dejar simplemente uno de las Fuerzas Militares; pero en compensación se reafirmó la dependencia jerárquica de la Policía respecto del Ministerio de Guerra, y posteriormente del Ministerio de Defensa, cuando aquel cambió de nombre en 1965 (37). Así mismo, este último año la subordinación se explicitó más enfáticamente al establecerse la obligación para la Policía Nacional de colocarse a órdenes de los comandos militares "ante cualquier tipo de agresión exterior, conmoción interior o calamidad pública" (38). Si se hubiera dicho que tal obligación solamente debería cumplirse durante épocas de estado de sitio, también se habría entendido que la subordinación sería permanente. Y, por último, en un medio tan eminentemente simbólico como el de los cuarteles, no podían faltar los distintivos de superioridad de los miembros de las Fuerzas Militares respecto de los de la Policía. Si bien se concede a partir de 1966 que la Dirección de ésta sea ejercida exclusivamente por un oficial de la propia institución, y en ningún caso por alguien perteneciente a otra Arma, se limita al mismo tiempo el grado máximo de ascenso que puede obtenerse en la Policía: Mayor General (o General de dos soles), es decir, un grado por debajo del que les es permitido codiciar a los altos mandos militares (39).

Traducidos en términos de potencialidad política, esta clase de símbolos significan la posibilidad de las Fuerzas Militares, integradas por cerca de 50.000 hombres hacia 1970, de duplicar su pie de fuerza con 50.000 hombres adicionales suministrados por la Policía Nacional (40).

b) *Ejército, Marina y Aviación*. Las relaciones del Ejército con las otras dos Armas de las Fuerzas Militares se desenvuelven en un terreno más simple: su superioridad es tan notoria que no admite remilgos, al menos durante el decenio que se analiza. Por obvias razones, la "Fuerza Aérea Colombiana (FAC)" es de todas ellas la que menor tradición puede exhibir: fue creada en 1943 como organización autónoma, mientras que las dos fuerzas restantes datan de la guerra de

(37) Decreto-ley 1705 del 18 de julio de 1960 y decreto legislativo 3398 del 24 de diciembre de 1965.

(38) Decreto legislativo 3398 de 1965, artículo 19.

(39) Decreto legislativo 1667 de 30 de junio de 1966, artículo 113. Los grados máximos en el Ejército y en la Aviación son, en orden ascendente: Brigadier General, Mayor General y General. En la Marina se denominan Contraalmirante, Vicealmirante y Almirante.

(40) Aproximación de las cifras de STUDER, *op. cit.*, págs. 209, 225 y 306, y AGUDELO, *op. cit.*, pág. 190.

independencia, y se reorganizaron bajo el sistema de escuelas y con sentido de profesionalización desde 1907. La FAC supera ligeramente sin embargo a la Armada en efectivos militares, según las cifras conocidas para 1970 (6.400 frente a 5.500). Ambas en conjunto no representan siquiera la tercera parte del total de soldados del Ejército para la misma época (superior a 40.000). La diferencia en número de hombres se refleja también en la distribución y manejo de los recursos presupuestales, que dan lógicamente al Ejército una capacidad operativa mayor que la de sus colaboradores.

Pero esos índices son apenas mera ilustración de ese liderazgo del Ejército dentro de la estructura militar que es intensamente percibido en Colombia y que se manifiesta elocuentemente en la naturalidad con que se asume el hecho de que tan sólo los miembros de esa Arma sean llamados a ocupar las más altas posiciones en la organización propiamente castrense y en la del Ministerio de Defensa. Circunstancias como la diferente extracción de clase de los miembros de una y otra fuerza no parecen haber jugado un papel de importancia en la definición de superioridades entre las instituciones militares. La primacía del Ejército se impone por su propio peso. Tal vez por ello fue aceptada sin ninguna reacción la instrucción impartida desde la época del Plan Lazo en el sentido de que las campañas de orden público serían llevadas a cabo bajo la dirección del Ejército, y que durante ellas la Marina y la Aviación estarían sujetas a su mando, expresado a través de los comandantes de brigada (41).

La nueva función de las Fuerzas Militares como agentes de la lucha de contrainsurgencia reforzó naturalmente al Ejército en su posición de líder de todas las variedades de soldados, dadas las condiciones del terreno en que habría de desarrollarse tal lucha. Quizás ello produjo resquemores entre sus colegas de Armas, que no alcanzaron sin embargo a aflorar en estos años; deberían esperar hasta la década siguiente para empezar tímidamente a manifestarse.

c) *Extensión de las redes.* Para el desarrollo de la nueva función de control de la población civil por parte del Ejército no bastaba simplemente la consolidación de su predominio dentro de la estructura existente de las Fuerzas Armadas. Era aconsejable además ampliar los mecanismos administrativos de manejo del orden público. Tres organismos fueron principalmente acuñados con este fin:

---

(41) POSADA, *loc. cit.*, pág. 20.

—El “Consejo Superior de la Defensa Nacional”, creado en 1960 como órgano asesor del gobierno en materia de “defensa y seguridad de la Nación” (42). Integrado inicialmente por los ministros de Guerra, Gobierno, Relaciones Exteriores, Hacienda y Obras Públicas y el comandante general de las Fuerzas Militares, en 1965 se adicionó su composición con los ministros de Justicia, Trabajo y Comunicaciones y el jefe del Estado Mayor conjunto de las Fuerzas Militares (43). Su presidencia se asignó naturalmente al ministro de Guerra, en defecto del presidente de la república. Constituyó sin duda un eficaz mecanismo para estrechar los lazos con ocho de las doce carteras distintas de la adjudicada a los militares, y suscitar así activa solidaridad con el volcamiento producido en las inquietudes del Ejército hacia el interior del país. Sólo quedaron por fuera del Consejo los Ministerios de Agricultura, Educación, Salud y Desarrollo, con los cuales es factible pensar que existiera de todas formas un contacto más directo, por razón especialmente de los programas de acción cívico-militar.

—La “Defensa Civil”, creada en 1965 dentro del Ministerio de Defensa (como una “Dirección Nacional”) (44) y convertida más tarde en establecimiento público, a finales de 1971 (45). Aunque el objetivo genérico que se le atribuye es el de “conjurar los efectos de la naturaleza sobre la vida y patrimonio de los asociados”, dentro de las funciones que se le asignan para conseguirlo se incluyen las de “colaborar en la conservación de la seguridad interna y en el mantenimiento de la soberanía nacional” y “participar en la lucha contra el delito”. En realidad se trata de un medio que permite contar con una fuerza de reserva para campañas militares y policivas integrada por voluntarios civiles, y que eventualmente contribuye a suavizar la imagen de las Fuerzas Armadas dentro de la población mediante sus acciones de salvamento en casos de tragedia y calamidades públicas. Su origen tuvo lugar en la experiencia de creación de redes radiofónicas civiles estimulada por el Ejército en zonas de guerrilla en 1963, en la época del apogeo de la acción cívico-militar, de cuyo espíritu hace parte. Si bien es difícil medir su eficacia con base en sus realizaciones, sí puede apreciarse en el número de sus efectivos: 5.876 miembros activos para 1970 y 15.621 para 1972 (46).

---

(42) Decreto extraordinario 1705 del 18 de julio de 1960. Este decreto reformó a su turno el 256 del 3 de febrero de 1960.

(43) Decreto legislativo 3398 del 24 de diciembre de 1965.

(44) *Ibidem*.

(45) Decreto-ley 2337 de 3 de diciembre de 1971.

(46) POSADA, *loc. cit.*, págs. 30 y 31.

—La "Junta Nacional de Inteligencia", creada en 1967 con la finalidad de centralizar todas las actividades de espionaje interior (47). Su dirección corresponde al Ministerio de Defensa y obedece al criterio, ya expresado en páginas anteriores, de aprovechar al máximo la información relacionada con los temas de seguridad y dinamizar los medios para conseguirla, a fin de facilitar el cumplimiento de la nueva misión de orden público asumida por los militares.

Además de estos tres grandes mecanismos se produjeron algunos otros, entre los cuales puede mencionarse la creación en 1964 de un departamento especial en el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares con el objeto de asegurar la realización de los programas de acción cívico-militar (el "E-5") (48). Se trata, en síntesis, de una variedad de recursos encaminados a multiplicar las posibilidades de acción preventivo-represiva del Ejército mediante el aprovechamiento de agencias existentes en el Estado o la producción de nuevas instancias en el mismo.

### 1.2.3. Una pica en Flandes: la posesión militar del Ministerio de Defensa

La irradiación constante, sistemática y progresiva de la influencia castrense hacia los diversos ángulos del aparato estatal no se explica solamente por el esfuerzo de uno o varios militares empeñados en hacer valer sus convicciones acerca de la conveniencia de que el Ejército asumiera una función más activa en la preservación de la dominación social. Tampoco encuentra asidero dicha capacidad de irradiación en la utilidad ocasional de la nueva ideología militar, ni en la simpatía que por ella pudiera profesar determinado gobernante. Su coherencia y continuidad fueron garantizadas por la consecución de un estable y seguro generador de potencia: el Ministerio de Defensa (o de Guerra), poseído de manera indisputada por las Fuerzas Militares desde 1958. La conquista de esa cartera fue producto de la convergencia entre la necesidad de suplir las carencias del régimen político como agente de cohesión social, y la evolución de la institución armada como agente de poder político.

Con anterioridad al gobierno de Rojas Pinilla había habido algunas experiencias aisladas de ocupación de dicho Ministerio por parte de un oficial militar. Así sucedió por ejemplo en 1944, a mediados de la segunda administración López Pumarejo, en momentos en que parecía necesario acallar crecientes rumores

---

(47) Decreto legislativo 978 del 26 de mayo de 1967.

(48) STUDER, *op. cit.*, pág. 215, y RAMSEY, *op. cit.*, pág. 307.

de golpe de Estado. También se hizo otro tanto en 1949, durante el gobierno de Mariano Ospina Pérez, como respuesta a un grupo de generales que exigieron al presidente la entrega del poder a una junta militar para contrarrestar la situación de inestabilidad producida por el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril. Un mes más tarde ese mismo gobierno nombraría tres ministros militares adicionales para suplir parte de las vacantes dejadas por el retiro de los liberales de la coalición que habían mantenido con la administración conservadora hasta entonces (49). Sin embargo, nunca se había considerado como un derecho la asignación del cargo de ministro de Guerra a un miembro del Ejército, sino antes bien como algo excepcional, admisible sólo en situaciones de emergencia. Resulta sintomático en este sentido señalar que, a pesar de la arbitrariedad y el ultraderechismo que fundamentalmente se atribuyen al gobierno de Laureano Gómez, ejercido entre 1950 y 1953, su gabinete nunca fue compartido con militares.

Con la iniciación del Frente Nacional, sin embargo, el Ministerio de Guerra entra a hacer parte del patrimonio de las Fuerzas Militares, sin necesidad además de que exista disposición legal que así lo ordene. Simplemente la situación política en que se produjeron los pactos que dieron lugar a la reconstitución del régimen de partidos así lo imponía. En efecto, uno de los factores que se suponían constantes de la Violencia desatada en los años precedentes era el espíritu de facción que había impulsado a los partidos dominantes a excluirse mutuamente de la burocracia estatal. Esa tensión se había visto agravada adicionalmente por la utilización que tanto uno como otro partido habían pretendido hacer de las Fuerzas Armadas en procura de apoyo para su política grupal. Con el fin de neutralizar de alguna manera el espíritu de facción se acudió a suprimir el objeto de codicia. El Frente Nacional, aprobado por plebiscito el 10. de diciembre de 1957, tuvo pues como uno de sus principales puntales el principio de la "paridad": a partir de entonces, y por un período de 12 años (posteriormente extendido a 16), las posiciones en el Estado serían repartidas por mitades entre liberales y conservadores.

Pero para el momento del pacto se había configurado ya un hecho político nuevo. Las Fuerzas Armadas, a través de su paso por el gobierno, habían adquirido una independencia tal que ya no eran susceptibles de ser capitalizadas por ninguna de las dos formaciones políticas. Si el fenómeno se hubiera limitado simplemente a su independencia no habría habido dificultad en devolverlas a su anterior situación de subordinación dentro del aparato estatal, conducido ahora paritariamente por los dos partidos coaligados. No habrían existido así causas para temer

---

(49) LEAL, *op. cit.*, págs. 37 y 41 a 43.

que uno de los dos grupos reprodujese determinado ascendiente sobre los cuerpos armados. Pero además de la independencia, y como producto de ella y de su reciente presencia en el gobierno, las Fuerzas Militares habían generado así mismo fundadas aspiraciones de poder. La repartición de la administración no podría entonces hacerse entre dos sectores, como lo anuncia el texto del plebiscito, sino entre tres. Ella era además condición necesaria para reanudar la libre competencia entre los tradicionales profesionales de la política. Las Fuerzas Armadas tuvieron pues que ser incorporadas ineludiblemente a la nueva estructura administrativa. El pretexto jurídico para dar salida a ese imperativo era sencillo. Existiendo, como existían, 13 ministerios, la paridad acordada no podía hacerse de otra forma que atribuyendo 6 de ellos a activistas liberales y otros 6 a políticos conservadores. Irremediablemente quedaba un ministerio por repartir aplicando la aritmética elemental. Una solución para eliminar el residuo habría podido ser la creación de un décimo-cuarto ministerio. A pesar de ser administrativa y contablemente viable, ello no era sin embargo políticamente posible, porque aparentemente se estaba dividiendo por dos lo que en realidad se distribuiría entre tres. El Ministerio de Guerra tenía por tanto nombre propio: las Fuerzas Militares, con lo cual el balance sí podía arrojar sumas iguales.

De esta manera, por primera vez en la historia reciente del país, el Ejército, a través de la Junta Militar de Gobierno, servía de intermediario entre los partidos para asegurar su regreso confiable al Estado. Ello exigía necesariamente el pago de una comisión, expresada en cuota burocrática y política, que permitiría además afianzar el tránsito de la emancipación a la alianza.

De allí en adelante, lo demás vendría por añadidura. La acción cívico-militar, el acuartelamiento de las alcaldías y la justicia castrense se convertirían en plataforma de gobierno. La ampliación del Ministerio de Defensa y su reproducción a través de las otras carteras pasarían a ser realización del Frente Nacional. La dedicación de las Fuerzas Militares al control de la población civil alcanzaría el rango de ideología de Estado. Y en la cima de este proceso, el Ejército con su bastón de mando señalaría el rumbo de una nueva sociedad libre de enemigos en su interior.

### 1.3. La piel de oveja, o la estabilidad dentro del cambio

La posesión regular del Ministerio de Defensa, con las secuelas que implicó, y la unificación y jerarquización de las Fuerzas Armadas, permitieron garantizar

que su antigua influencia mediatizada y fraccionada sobre el régimen político pudiera transformarse durablemente en un poder directo y orgánico ejercido autónomamente dentro del Estado, por medio del cual se llevara a cabo el nuevo papel asumido por el estamento castrense. El cambio, tanto de función como de status, se produjo sin embargo en medio de condiciones de relativa estabilidad política, una vez superada por supuesto la etapa de candente acrisolamiento cumplida a través del régimen de Rojas Pinilla. De hecho, las relaciones entre políticos y militares habían exhibido tradicionalmente un grado relativamente elevado de estabilidad. Y continuarían haciéndolo después de modificados los términos de su relación, pero en uno y otro caso por razones distintas.

### 1.3.1. La estabilidad anterior al cambio

La situación de fraccionamiento en que se encontraban las Fuerzas Armadas hasta la década del 50, por razón de la separación de las formaciones militares y las de policía (además de la propia multiplicidad de estas últimas) neutralizaba en parte la posibilidad de que ellas adquirieran una fortaleza considerable dentro del Estado. Pero ese fraccionamiento era adicionalmente acentuado por su relación de dependencia polivalente con los partidos políticos dominantes. Se ha estimado generalmente, y al parecer con razón, que el Ejército (y en alguna medida la Armada) era sensible a la influencia del conservatismo. Se apoya esta apreciación en la circunstancia de que la profesionalización del Ejército (iniciada, como antes se señaló, en 1907) se gestó y tuvo su desarrollo básico en la época de la llamada "Hegemonía conservadora", que abarcó hasta el año de 1930. Al menos así se percibía esa influencia hacia 1935, cuando el gobierno de Alfonso López Pumarejo produjo ciertos cambios en la Policía Nacional, que han sido interpretados como un intento de "liberalización" de esa fuerza para equilibrar las influencias de los partidos en relación con las organizaciones armadas del Estado (50). Por otra parte, las unidades departamentales y municipales de policía permitían, más que ninguna otra formación concurrente, ser objeto de múltiples y variadas influencias, según el color político del gamonal dominante en la respectiva región. Lo cierto es que, por virtud de estos lazos divergentes, la relación de las Fuerzas Armadas con el Estado, además de carecer de organicidad, tenía que pasar a través del filtro de los políticos profesionales. Las más de las veces su acceso a las decisiones de poder no era directo.

---

(50) RAMSEY, *op. cit.*, págs. 91 y 92.



Independientemente de que se hubieran presentado o no ocasiones de utilizar esta influencia sobre un determinado sector de las Fuerzas Armadas para producir, por parte de un partido político, el derrocamiento de su contrincante, es claro que objetivamente la repartición del ascendiente político entre ellas desestimulaba ese tipo de acciones. Es sintomático de ello el hecho de que el golpe de Rojas Pinilla contra Laureano Gómez no haya sido promovido por el partido liberal, sino por la fracción de su propio partido conservador acaudillada por el ex-presidente Ospina Pérez. Aun en este caso, la decisión del general Rojas, que venía siendo instigada desde tiempo atrás, no se produjo sino hasta cuando fue enterado de que el presidente Gómez lo había destituido de su cargo. Ello indica la distancia existente en ese momento entre las Fuerzas Armadas y la posibilidad de acceder a las decisiones de Estado. Su dependencia respecto de los partidos políticos era tal que hasta el golpe de Rojas Pinilla tuvo que pasar a través de la mediación del partido conservador para hacerse efectivo.

Esta dependencia, sin embargo, no implicaba una intervención directa de los partidos políticos en las reglas internas de organización de esas instituciones. Salvo una acusación que se hizo al primer gobierno de López Pumarejo por efectuar nombramientos en el Ejército con alteración de las normas de ascenso de los militares (51), en términos generales se respetó la autonomía para que las Fuerzas Armadas efectuaran sus movimientos de personal y adoptaran las decisiones relativas a su organización de acuerdo con sus estatutos. No ocurrió así en otros países, como por ejemplo en Perú, donde la continua violación de los escalafones militares por parte de los parlamentarios, con el fin de proporcionar gratificación por servicios políticos, ha sido señalada como una de las causas de enfrentamiento entre civiles y militares (52). La autonomía de que gozó en Colombia el Ejército, y en general las Fuerzas Militares, para desarrollar sin traumatismos los esquemas de profesionalización impuestos a comienzos de siglo, es así un elemento adicional que explica la ausencia de motivos serios de intervención golpista con anterioridad a 1953.

### 1.3.2. La estabilidad con el cambio

A lo largo de estas páginas se han reseñado las condiciones que permitieron que la nueva posición de las Fuerzas Armadas dentro del Estado pudiera ser asumida en medio de cierta estabilidad política. Conviene quizás insistir en el signifi-

---

(51) LEAL, *op. cit.*, pág. 33.

(52) VILLANUEVA, *op. cit.*, pág. 133.

cado que para la estabilidad del régimen tuvieron ese cambio de posición y las nuevas funciones que a través de él se desarrollarían.

Destacar a las Fuerzas Militares para la realización de la tarea de control de la población civil implica evidentemente un reforzamiento de esa función. El desarrollo de toda una estrategia innovadora para llevarla a cabo de principio a fin, fusionando las actividades de prevención y represión a través de su dirección por el Ejército, revela un incremento considerable de la necesidad de utilizar la fuerza para preservar las condiciones de dominación. Esa necesidad no se produjo como consecuencia de una modificación en la hegemonía social. No hubo desplazamiento, sino por el contrario continuidad, en las clases y fracciones de clase en el poder. Lo que ello traduce entonces es la aceptación de su incapacidad para mantener por sí solas el predominio por medio del funcionamiento de los mecanismos habituales de juego de partidos y vigilancia policiva (53).

Pero, además de un reforzamiento, el fenómeno implica ante todo una especialización de la función. Ya se ha visto cómo su ejecución a través de esa forma ha conllevado, en lo que se refiere tan sólo a materias estrictamente relacionadas con orden público, la sustracción de competencias de los Ministerios de Gobierno y de Justicia para reunir las en el de Defensa. Confiar a una gran agencia estatal, bajo la coordinación del Ejército, todos los resortes de esa actividad es, en las circunstancias colombianas, asignar a uno solo de los sectores integrantes de la coalición del régimen el manejo integral de una de las tareas determinantes de la existencia del Estado. Un sector además cuya continuidad contrasta con la variabilidad de los restantes. Regresar a una situación de descentralización de esa tarea no es por consiguiente una meta fácilmente alcanzable.

El procedimiento demostró sin embargo ser eficaz, para los fines propuestos, especialmente porque significó una readequación del aparato estatal con anticipación a la expresión generalizada de los conflictos. Se trató pues de una actitud preventiva y previsiva que no cesaría de manifestarse y enriquecerse, como lo de-

---

(53) Estuvo muy en boga en ciertos politólogos norteamericanos hacia finales de los años 50 la tesis, contraria a la que aquí se presenta, de que el militarismo en los países subdesarrollados, y en especial en América Latina, jugaba un papel progresista de oposición a las antiguas oligarquías y favorable al desarrollo industrial y a la promoción de vastos sectores populares. Ver LIEUWEN, Edwin, "Militarismo y política en América Latina", págs. 136 a 142, y JOHNSON, John J., "Los militares latinoamericanos como grupo competidor en la sociedad en transición", pág. 124. Ambos artículos publicados en SHILS, Edward y otros, *Los militares y los países en desarrollo*, Buenos Aires, Edit. Pleamar, 1967.

mostraría, en particular desde mediados de la década, la utilización recurrente del estado de sitio. Desde esa perspectiva es innegable que ha redundado en una estabilidad de las clases dominantes.

### 1.3.3. La estabilidad tras el cambio

Los gobiernos colombianos durante la década del sesenta, e incluso los que les sucedieron más tarde, se refirieron frecuentemente al espíritu profesional de las Fuerzas Armadas para expresar su confianza en que éstas no caerían en la tentación de dar un golpe de Estado. De tiempo en tiempo se afirma también, en diversos medios, que la sociedad colombiana, y especialmente su clase dirigente, tiene una afincada resistencia a la idea de los golpes militares, lo que no permitiría que prosperara uno de ellos, en caso de darse (54).

A veces se explica la ausencia de implantación de un régimen militar en Colombia por el hecho de que en el país no se ha presentado una situación de "vacío de poder", es decir, de abandono de la escena política por parte de sus principales protagonistas habituales. En forma complementaria con esa argumentación, o incluso de manera aislada, se suele señalar que Colombia posee una clase política de gran inteligencia que ha hecho innecesaria la toma del poder por los militares. No es rara la ocasión en que se añade que esta alternativa ha sido contenida en parte por el desprestigio que acarrió para las Fuerzas Armadas la dictadura de Rojas Pinilla, lo que habría producido una especie de inhibición en los mandos castrenses para la repetición de una experiencia semejante (55).

La inteligencia de la clase política colombiana quizás haya consistido en incorporar a las Fuerzas Militares a la mesa de negociaciones del Estado para evitar la eventualidad de un enfrentamiento catastrófico. Pero tras esa incorporación se dejó innegablemente la puerta abierta a la generación de un incremento permanente de la penetración militar dentro del aparato estatal. Y con ello se abrió paso así mismo la posibilidad de sentar las bases materiales para asegurar un control militar del régimen político.

---

(54) Un desarrollo elaborado de este tipo de planteamientos puede verse en STUDER, *op. cit.* Este autor dedica su trabajo al propósito de demostrar que la estabilidad de las relaciones entre civiles y militares en Colombia se explica por una confluencia de "la ideología profesionalista de la élite militar" y de la "ideología antimilitarista de la élite civil".

(55) Un ejemplo de estas tesis puede consultarse en ECHEVERRI, *op. cit.*, págs. 101 y 104.

El pretendido espíritu profesional de las Fuerzas Armadas, o la supuesta resistencia de la mentalidad colombiana a los regímenes militares, no constituyen en ningún momento principios absolutos en los cuales pueda cifrarse la esperanza de desvanecer el espectro militar. De la misma manera, el recuerdo de la experiencia de Rojas Pinilla no tiene la virtualidad de durar eternamente. Dado el grado de poderío alcanzado por la institución militar durante la década del sesenta, la posibilidad de un golpe de Estado no depende de la persistencia de estos elementos inhibitorios, sino de la ocurrencia de una cualquiera de estas dos situaciones: el incremento organizado y exacerbado de la resistencia popular a la dominación, o el surgimiento de una ideología globalizante del poder político, aplicable por los militares. Ni una ni otra circunstancia tuvieron en la década del setenta el grado de intensidad suficiente para provocar un cuartelazo, pero sí el necesario para permitir que continuara la profundización militar dentro del Estado. Una profundización susceptible de crear, desde las entrañas del régimen, el vacío de poder pero por el método de succión.

2  
m  
gc  
re  
tr  
se  
de  
—  
lad  
—B  
ner  
mar  
ofr  
hor  
den  
con  
pen  
ría,  
el p  
y la  
Def  
que  
Ord  
"Ila  
27 c  
Var  
refi  
mad  
sepa  
obli  
Tov  
el ca  
198;  
quie  
198;  
197!

del g

## 2. Las Fuerzas Armadas en la década del setenta: la generación de raigambre en la sociedad

El 28 de mayo de 1975 el general Alvaro Valencia Tovar fue sorpresivamente relevado del cargo que desempeñaba como comandante del Ejército en el gobierno presidido por el liberal Alfonso López Michelsen. Con el consiguiente retiro de la carrera militar se puso fin también a su augurado destino como ministro de Defensa, que debería cumplirse dos o tres años más tarde. Varios destinos semejantes habían sido así mismo truncados en los días inmediatamente precedentes al hecho, y otros más habrían de serlo treinta meses después (56). Como

---

(56) El retiro de Valencia Tovar fue la conclusión de un episodio iniciado con el traslado del general Gabriel Puyana García, comandante de la Brigada de Institutos Militares —BIM— (principal guarnición militar del país, ubicada en Bogotá), al cargo de Inspector General del Ejército, posición de mayor jerarquía que aquella pero notoriamente privada del mando de tropa. Al producirse la decisión, el 30 de abril de 1975, el general Valencia Tovar ofreció su renuncia en caso de concretarse el traslado de su subalterno, actitud que depuso horas después, tras no encontrar eco a sus exigencias; por su parte, en carta enviada al presidente de la república, el general Puyana solicitó ser retirado de las Fuerzas Armadas por considerar que se había lesionado "su honor de soldado" y "su dignidad de hombre". Un dependiente suyo, el teniente coronel Valentín Jiménez, comandante de la Escuela de Infantería, unidad integrante de la BIM, tuvo conversaciones el 2 de mayo con Valencia Tovar, con el propio Puyana y con otros altos oficiales, en las que expresó su respaldo al general Puyana y la necesidad de evitar tanto su retiro como su traslado. Enterado del hecho, el ministro de Defensa ordenó el mismo día el acuartelamiento de dos batallones militares de Bogotá, gesto que fue interpretado como previsión para un eventual enfrentamiento armado con la BIM. Ordenó además iniciar una investigación disciplinaria, al cabo de la cual el general Puyana fue "llamado a calificar servicios" el 12 de mayo, y el coronel Jiménez el 15 del mismo mes. El 27 de mayo se difundió un comunicado firmado por el ministro de Defensa, general Abraham Varón Valencia, en el que calificaba la actitud de los oficiales retirados como "abiertamente reñida con las más elementales normas de disciplina", al paso que se dio a conocer otro firmado por el comandante del Ejército en el cual expresaba "enfáticamente" que los militares separados no habían "cometido actos de deslealtad" ni "fallado en cualquier forma a sus obligaciones de velar por la estabilidad del gobierno". A medianoche de ese martes, Valencia Tovar fue citado a la presidencia de la república para comunicarle su retiro. Lo sucedió en el cargo el general Luis Carlos Camacho Leyva, quien sería ministro de Defensa entre 1978 y 1982. A su turno, Puyana fue reemplazado por el general Fernando Landazábal Reyes, quien sería nombrado ministro de Defensa por el presidente Belisario Betancur en agosto de 1982. (Ver, entre otros, *Occidente*, mayo 24 de 1975, págs. 1 y 8; *El Tiempo*, mayo 28 de 1975, págs. 1-A y 6-A; y *El Espectador*, mayo 29 de 1975, pág. 8-A).

El 2 de diciembre de 1977 tuvo lugar otro llamamiento sonoro a calificar servicios: el del general José Joaquín Matallana Bermúdez, quien desempeñaba el cargo de jefe del Esta-

es natural, el incidente estuvo rodeado de cábalas en torno a un posible golpe de Estado. Los movimientos producidos revelaron en todo caso que la organización militar, además de ocupar un lugar destacado dentro del aparato de Estado, se había tornado en baluarte político potencialmente alternativo dentro del régimen, susceptible por tanto de ser objeto de codicia y materia de pugna ideológica por parte de sus propios integrantes.

La adquisición de un poder propio, aunque circunscrito a un segmento de la actividad estatal, lograda por las Fuerzas Armadas durante la década del sesenta, había abonado el terreno para pasar a una nueva etapa de generación de raigambre en la propia sociedad a lo largo de los años setenta. La aspiración de conseguir este arraigo social implicó una refinación ideológica de la institución castrense, que diera cuenta no solamente del papel del Ejército en cualquier tipo de sociedad sino también de la sociedad deseable para ese Ejército, y una ampliación y diversificación de su círculo de adeptos, que permitiera cimentar bases de apoyo más allá de los cuarteles y de la organización gubernamental. A pesar de que los militares habían obtenido durante el decenio precedente la asignación de una estancia propia dentro del aparato de Estado, y que por tanto se convirtieron en interlocutores obligatorios de los partidos dominantes en materia de deci-

---

do Mayor conjunto de las Fuerzas Militares. Esta posición, teóricamente la segunda en la jerarquía castrense, resultaba en la práctica inferior a la de los comandantes del Ejército, de la Marina y de la Aviación, quienes detentaban el mando directo de sus tropas. Al enterarse por la prensa de su retiro de las Fuerzas Armadas, el general Matallana reveló haber descubierto que su nombramiento en la jefatura del Estado Mayor conjunto a principios de 1976 había sido una maniobra tendiente a impedir que él llegara a "comandar el Ejército, máxima aspiración profesional de todo General". La maniobra habría quedado definitivamente consumada mediante el decreto presidencial que dispuso su separación del servicio so pretexto de permitir el ascenso de otros altos oficiales. Matallana consideraba que no solamente poseía suficientes méritos para permanecer en actividad y alcanzar la más alta jerarquía militar, sino que quien debía retirarse para facilitar el ascenso de las nuevas promociones era el propio ministro de Defensa, general Abraham Varón Valencia, quien había ya "sobrepasado varios años el tiempo que la ley fija para permanencia en el grado". La exclusión del general Matallana fue sucedida por la separación de varios oficiales superiores del Ejército, la Armada y la Policía. Así mismo, un mayor del Ejército, que solicitó su retiro en carta abierta al presidente de la república en la que manifestó su "desacuerdo con el trato del gobierno a los generales", sufrió arresto disciplinario junto con diez sargentos más, que también fueron dados de baja. (Ver, entre otros, *El Tiempo*: diciembre 3 de 1977, pág. 15-A; diciembre 4 de 1977, págs. 1 y 12-A; diciembre 6 de 1977, págs. 6-A y última A; diciembre 7 de 1977, págs. 1-A y 10-A; y *El Espectador*: diciembre 7 de 1977, pág. 11-A; diciembre 9 de 1977, págs. 1 y 7-F).

Tanto Valencia Tovar como Puyana García y Matallana Bermúdez han sido considerados tradicionalmente afines al pensamiento que en su tiempo representó el general Ruiz Novoa.

siones de poder, carecían de autonomía en cuanto al diseño de programas políticos globales y al mantenimiento de una audiencia social cautiva. Dependían en este aspecto totalmente de sus socios estatales, los partidos políticos: su ideología consistía en respaldar la ideología de éstos, y sus seguidores (en caso de tenerlos) pasaban primero forzosamente por el filtro del liberalismo y del conservatismo. La presencia determinante de las Fuerzas Armadas dentro del Estado no se explicaba por el hecho de que ellas se hubiesen erigido en representantes de una importante franja social que les suministrara su respaldo, sino simplemente por el peso mismo de su poderío armado y la urgencia de los sectores dominantes de hacer uso especial de él para mantener su frágil prevalencia social. La tendencia a la exclusión, propia de la lógica del poder, dio lugar a la necesidad del ejército de crear los medios para suplir estas carencias. Ello suponía desencadenar una dinámica de depuración ideológica y de entronque con determinados grupos sociales que, de ser exitosa, conduciría a las Fuerzas Armadas a desbordar los ya amplios márgenes concedidos a su actividad dentro del Estado. Si bien durante los setenta este proceso no evolucionó hasta tal punto, sí alcanzó la institución militar a romper los moldes de la formación profesionalista impartida a sus miembros, para sustituirlos por los de la doctrina de la seguridad nacional, y logró también establecer nuevos vínculos sociales al margen de su relación con los partidos. Avanzó así hacia una emancipación política, al tiempo que robusteció por lo pronto los fundamentos de su influencia en la conducción del Estado.

La generación de raigambre en la sociedad, buscada con este proceso, fue consecuencia del cambio de funciones operado en el Ejército durante la década precedente, en cuyo desarrollo tuvieron parte destacada los altos oficiales removidos entre 1975 y 1977. Su retiro de la carrera militar no implicó sin embargo el abandono por parte de la institución de los esquemas adoptados para su fortalecimiento político. Evidenció sí la disputa latente por la sucesión en los puestos de comando de una organización con poderío creciente. Pero ya en la década del setenta los principios de seguridad nacional, como rectores del desenvolvimiento de las Fuerzas Militares, se encontraban inscritos en la propia estructura de éstas y también en la del Estado, de tal manera que su observancia no sufriría desmedro por la sustitución de los generales encargados de ejecutarlos.

## 2.1. La doctrina de la Seguridad Nacional

Los cambios de denominación en las actividades militares tienen la doble característica de no aparentar ninguna significación de importancia y de producir al mismo tiempo efectos letales, porque en medio de su rudeza determinan la na-

turalidad y cantidad de las víctimas contra quienes se ordena cargar los fusiles. La década del sesenta fue, para las Fuerzas Armadas colombianas, la época de la "defensa nacional". Este calificativo acompañó la generalidad de las variaciones que ocurrieron en ellas, en unos casos para justificarlas, en otros para rotularlas y en algunos más simplemente para maquillarlas. El Ministerio de Guerra pasó a ser de "defensa nacional"; en la dirección del Estado se incrustó un "consejo superior de la defensa nacional"; como un capítulo especial de la defensa nacional se creó un organismo de "defensa civil"; las campañas de acción cívico-militar, el Plan Lazo y el Plan Andes tenían por objeto proveer a la "defensa nacional", etc. En realidad esta nueva marca, profusamente lanzada, encubría y adornaba ante todo la importante modificación sufrida en la función de las Fuerzas Militares, encargadas ahora primordialmente de la vigilancia y represión de los habitantes del Estado. Paradójicamente se hablaba de "defensa" cuando los ejércitos, relegando a segundo plano su actividad de custodia de las fronteras territoriales, concentraban sus esfuerzos en operaciones de hostigamiento a la población civil. Pero el encanto del concepto pomposamente adoptado consistía precisamente en hacer ver como actividad defensiva, y por tanto natural, lo que de hecho era una notoria agresión, deliberadamente calculada.

A decir verdad, el concepto no tenía en sus orígenes mayores pretensiones teóricas. Era tan sólo un aglutinante ideológico de las nuevas prácticas guerreras, destinado a hacerlas más familiares para la sociedad en que empezaban a aplicarse. Pero estas nuevas prácticas ejecutadas a su amparo sirvieron de base material para que la institución militar fuera asimilando sutilmente un conjunto de formulaciones relativas a la organización del Estado, pretendidamente derivadas de las necesidades de seguridad de éste. En forma imperceptible pero segura, la defensa nacional fue cediendo el turno a la "seguridad nacional". Para finales de los años sesenta toda una nueva terminología inspirada en este último concepto era ya definitivamente de uso corriente dentro de la jerga castrense.

La manera imperceptible como se dio la sustitución se debe en parte a que entre la "defensa nacional" y la "seguridad nacional" no existe contraposición de fondo, sino simplemente diferencia en el grado de complejidad y de racionalidad de los objetos que ellas designan. Por eso, a la inversa de la primera, la "seguridad nacional" más que un concepto es el eje unificador de una sucesión de proposiciones que pretenden articularse en un cuerpo teórico: la "doctrina de la seguridad nacional". Las aspiraciones de esta doctrina llegan lejos: es totalizante y se considera a sí misma científica. Su propósito final es organizar la totalidad



de la sociedad, y particularmente el conjunto del Estado, en función de lo que se supone que son los principales requerimientos de seguridad de la "nación". Estos requerimientos y las respuestas adecuadas a los mismos serían deducidos científicamente (o por lo menos técnicamente) del análisis "geopolítico" del Estado y de la aplicación de las reglas de la "estrategia" militar a la dinámica social. A pesar de estas ambiciosas aspiraciones, la doctrina no alcanza a ocultar suficientemente que sus conceptos, cuando los tiene, adolecen de una vaguedad y un simplismo colosales.

No por pobre teóricamente la doctrina deja de ser menos eficaz y movilizadora. Su credo consiste fundamentalmente en afirmar la existencia de una guerra permanente entre el occidente cristiano y el oriente comunista cuya expresión en las naciones latinoamericanas, ante la imposibilidad presente de un enfrentamiento armado mundial, se daría a través de la insurrección revolucionaria actual o potencial dentro de cada país. Puesto que se trata de una guerra permanente, estas naciones (y en general cualquier Estado) deberían adaptar toda su estructura para afrontar la guerra en sus diversas manifestaciones. ¿Cómo hacerlo? Mediante la identificación de los "objetivos nacionales" que todo conglomerado supuestamente posee, la precisión de los recursos con que se cuenta para lograr esos objetivos (el "poder nacional") y la coordinación y orientación de ese poder gracias al diseño de un "concepto estratégico nacional". Dentro de ese universo, la seguridad nacional se ocuparía de impedir interferencias que obstaculicen la consecución de aquellos objetivos. Aunque recatadamente presentada como una parte de la "estrategia nacional", la política de seguridad nacional en realidad comanda todo el proceso puesto que es lo que garantiza su realización dentro del contexto de guerra en que se inscribe. Correlativamente, la institución militar, a pesar de ser modestamente un fragmento del poder nacional ("el poder militar"), está llamada naturalmente a asumir la dirección de las operaciones nacionales, en virtud de sus dotes de estratega. Se trata, pues, de una proposición clara, cuya fundamentación descansa en algunos cuantos elementos igualmente simples, como se verá a continuación (57).

---

(57) Para una exposición sistemática de la doctrina de la seguridad nacional, sus orígenes y manifestaciones, conviene consultar el excelente trabajo crítico de COMBLIN, Joseph, *El poder militar en América Latina*, Salamanca, Ediciones Sígueme, 1978. También resulta muy ilustrativa la obra del principal expositor latinoamericano de la doctrina, el general brasileño DO COUTO E SILVA, Golbery, *Geopolítica del Brasil*, México, El Cid Editor, 1978 (traducción de Paulo R. Schilling).

### 2.1.1. Los dogmas de la doctrina

La doctrina de la seguridad nacional se asienta en dos postulados básicos: la bipolaridad y la guerra generalizada.

Por bipolaridad (o bipolarización) se entiende la división del mundo en dos grandes fuerzas opuestas, que determinarían o condicionarían todos los conflictos y alianzas que se presentaran entre los grupos sociales y, especialmente, entre los Estados. Este enfrentamiento universal sería además una constante en la historia de la humanidad: lo importante para cada conglomerado sería entonces determinar en cada momento cuáles son las dos potencias antagónicas a fin de discernir cuál de entre ellas garantiza objetivamente la realización de los intereses del conglomerado en cuestión. De esta manera, a los grupos no dominantes en el conflicto les quedaría como única alternativa razonable la de aunar esfuerzos activamente con el polo de mayor afinidad, so pena de perecer incautamente en la conflagración. Para expresarlo en palabras de uno de los más destacados difusores de la doctrina:

“...la coyuntura internacional, en cada período histórico siempre se caracteriza por la manifestación de un *antagonismo dominante* entre dos naciones o coaliciones de naciones —siendo una de ellas el ‘gran perturbador’ según la terminología del almirante Castex—, lo que, en realidad le presta un colorido especial a todo el sistema de relaciones internacionales del planeta. Eso es una gran verdad en el mundo actual, dado el mayor entrelazamiento de intereses entre todos los pueblos de la Tierra. Así, ninguna estrategia nacional será valedera si no trata de encuadrarse en una perspectiva objetiva de la coyuntura mundial, que sólo podrá ser suministrada por el análisis estratégico del antagonismo dominante del momento” (58).

El antagonismo dominante actualmente estaría representado por la lucha entre la cultura occidental cristiana y el comunismo de oriente, lucha personificada fundamentalmente por los Estados Unidos de un lado y la Unión Soviética de otro (59). Dentro de los lineamientos de la doctrina este postulado ni siquiera

---

(58) DO COUTO E SILVA, Golbery, *op. cit.*, pág. 190. Ver también pág. 220.

(59) *Ibidem*, págs. 75, 109, 202, 207, 209, 220 y 221. Como se trata de un dogma también admite herejías: ciertos militares peruanos se atrevieron a plantear, en tiempos de Velasco Alvarado, que la bipolaridad actual no estaba definida por la oposición entre oriente y occidente sino por el choque entre el norte desarrollado y el sur subdesarrollado. Ver COMBLIN, Joseph, *op. cit.*, pág. 201.

se argumenta: sencillamente se afirma. Aparece pues como un axioma que por su claridad evidente no precisa demostración. El occidente es democrático, el oriente no lo es (puesto que es despótico). El occidente integra una cultura (la occidental) y el oriente otra (probablemente la oriental, o también la comunista). El occidente es cristiano, el oriente no (dado que es comunista). Por más que se excavase en el pensamiento de los teóricos de la seguridad nacional se encontrará siempre que detrás de este pretendido enfrentamiento apocalíptico no sólo no hay ninguna noción consistente acerca de lo que es la democracia, el comunismo, el cristianismo o la "cultura", sino que incluso se advierte un manejo bastante arbitrario de los puntos cardinales, a pesar de que el fuerte de los creadores de la doctrina es justamente la geografía. Lo que sí es claro, en todo caso, es la convicción firmemente arraigada de que el comunismo representa un peligro fatal, contra el que es necesario protegerse a como dé lugar. De hecho, la coherencia de la doctrina estará cifrada en este temor sobrenatural.

Ahora bien, el descrito enfrentamiento entre oriente y occidente habría asumido la forma de una guerra generalizada. Esta generalización sería predicable en un doble sentido. Se trata, en primer lugar, de una guerra permanente, sin tregua: no puede ser exacto hablar de paz, puesto que la paz es la guerra y "la guerra invade la paz". Se desvanecen las fronteras entre la paz y la guerra, como se borran también los límites entre la política interna y la política externa de los Estados, puesto que la guerra se da tanto fuera como dentro de éstos. Pero, en segundo lugar, la guerra es igualmente generalizada porque abarca todos los campos y utiliza todos los recursos: "la guerra ya no es sólo guerra, también es guerra económica, guerra política, guerra psicológica, guerra de ideologías". La guerra es pues, en síntesis, "total y, por lo tanto, indivisible" (60).

El postulado de la guerra generalizada se desprende del axioma de la bipolaridad y, como éste, tampoco requiere demostrarse: la guerra es generalizada porque el enfrentamiento entre oriente y occidente es irreductible. Pero este postulado genera a su vez un corolario, cual es la distinción entre la guerra convencional y la guerra fría. La primera, verdadera contienda armada, podría manifestarse bajo tres modalidades principales: el combate frontal entre las dos grandes potencias (que involucraría por tanto a todo el planeta) bien sea que se utilice o no el armamento atómico; las "guerras localizadas" en territorios ajenos, en las que las grandes potencias se enfrentarían disimuladamente (como lo han hecho en Co-

---

(60) DO COUTO E SILVA, *op. cit.*, págs. 172 y 173. Ver también COMBLIN, *op. cit.*, págs. 45 a 51.

rea); y la guerra subversiva o insurreccional "que posibilita la agresión indirecta o incluso a la distancia, comandada desde el exterior". Todo lo que no quede comprendido dentro de las tres variedades anteriores caería en el terreno de la guerra fría, "única paz que podemos conocer en el mundo agónico y perturbado de nuestros días". Sin descuidar del todo las dos primeras modalidades de guerra convencional, la seguridad nacional las considera de improbable ocurrencia, o en todo caso de difícil aplicación contra Latinoamérica, y centra su atención en la guerra subversiva y en la guerra fría. Reconoce que entre estas dos últimas hay una "frontera imprecisa" y recalca fundamentalmente que su brote en occidente es el resultado de la acción deliberada del "comunismo internacional". Los doctrinarios no niegan que en determinados países existan situaciones de hambre o miseria que puedan exacerbar el inconformismo social, pero señalan de manera enfática que la convulsión política por ellas producida es resultado fundamentalmente de su hábil utilización por parte de las fuerzas oscuras de oriente que, dentro de su estrategia de guerra, persiguen la desestabilización de su contrario. Para enfrentar los ataques de la guerra fría y de la guerra subversiva los Estados de occidente requerirían entonces, según los dictados de la seguridad nacional, afinar todos sus recursos de combate (económicos, políticos e ideológicos, además de los militares) y destruir al enemigo infiltrado en su interior (61).

El dogma esencial de la doctrina se resume así en el imperativo de adaptar los Estados a las necesidades de la guerra permanente generada por el enfrentamiento con el espectro comunista, de tal forma que por todos los medios puedan neutralizarse las posibilidades de acción de quienes sean considerados como sus enemigos dentro de la nación.

### 2.1.2. Los mandamientos de la doctrina

Una de las notas comunes de las formulaciones políticas que a lo largo de la historia se han fundamentado en el concepto de la "nación" es la indefinición y vaguedad de lo que se supone ser nacional. Desde la nación como ente abstracto y encarnación del bien común de una sociedad en concreto, incapaz de expresarse por sí misma y por tanto necesitada de la mediación de los representantes de

---

(61) DO COUTO E SILVA, *op. cit.*, págs. 268 a 277. Acerca de la "guerra fría" se expresa así este general: "Lo que amenaza al occidente no es tanto una agresión militar abierta como una acción política y militar combinada, 'incluso más política que militar', a fin de aprovechar las debilidades de la civilización occidental, y contando más con esas debilidades para destruir al Occidente, que con el poder de las propias fuerzas soviéticas" (pág. 275).

una clase social específica, según la tesis triunfante entre los revolucionarios franceses, hasta la nación como portadora de una raza superior, de acuerdo con los dictados del nacional-socialismo alemán, el concepto carece de real consistencia, de tal modo que sus contornos pueden ser modificados al vaivén de las exigencias políticas. Cumple así la función de un gracioso comodín cuyo valor y significado son determinados por el organizador del juego, quien se atribuye el derecho de lanzar la carta. Pero la apelación a la nación tiene además una finalidad movilizadora: todos los integrantes de la sociedad a la que se aplica son considerados deseosos de hacer parte de esa vaga realidad. Quien no comparta ese sentimiento dominante estará en contra de los anhelos naturales y superiores del conglomerado. Quien aspire a ser tenido en cuenta como miembro de la nación deberá someterse gustoso a las privaciones que ella demanda y respaldar activamente las empresas que ella acometa. En estas circunstancias, nadie puede ser impunemente indiferente a los desarrollos de la nacionalidad: o se está con la nación o se está contra ella.

La doctrina de la seguridad nacional no escapa a las anteriores determinaciones. Se encuentra construida sobre el concepto de nación, que sin embargo se da por sabido sin intentar siquiera precisarlo o calificarlo. En la práctica su referencia a lo nacional se circunscribe a una descripción camuflada de lo estatal. Sin aceptarlo de manera explícita, la nación para la doctrina es sencillamente el Estado (62). Nada sufriría en cuanto a precisión el apelativo de seguridad nacional si se le trocara por el de "seguridad estatal". Pero perdería la autoridad social que se le pretende conferir a la doctrina. Por eso, de la nada, pero con una referencia directa al concepto indiscutible e impreciso de "nación", los doctrinantes hacen surgir sus tres elaboraciones nucleares: los objetivos nacionales, la estrategia nacional y el poder nacional.

Toda nación, en la forma antes vista, tendría unos objetivos que, por pertenecerle, adquieren el carácter de nacionales. La definición de estos objetivos no puede ser más tautológica y simple: "las aspiraciones e intereses de todo el grupo nacional" (63). Su simplicidad no impide sin embargo que entre ellos se distingan unos "objetivos nacionales permanentes" y otros "objetivos nacionales actuales". Los primeros expresarían "las aspiraciones e intereses que perduran en determinada etapa, más o menos larga, de la evolución del grupo nacional; como

---

(62) Al respecto puede consultarse COMBLIN, *op. cit.*, pág. 40.

(63) DO COUTO E SILVA, *op. cit.*, pág. 184.

núcleo constante y universal ahí figuran, bajo formas más agresivas o positivas o más defensivas y negativas, las ideas motrices de integración nacional, autodeterminación o soberanía, bienestar y progreso" (64). Integración, soberanía y progreso serían entonces los tres principales objetivos nacionales permanentes, sin perjuicio de que la lista pueda ser aumentada con iniciativas adicionales de aparente sentido común. Se podrán incluir así la "paz social", "la ciencia", la "democracia", el "cristianismo", como en efecto ha sucedido.

En principio, lo realmente determinante para los lineamientos de la seguridad nacional no son tanto estos objetivos permanentes, que tienen más el valor de una declaración de principios, sino los "objetivos nacionales actuales", que condensarían las prioridades concretas de las batallas en que la nación debe combatir. Estos objetivos nacionales actuales "representan la cristalización de esas aspiraciones e intereses (permanentes), a la luz de las limitaciones impuestas por las posibilidades y circunstancias del momento, en particular por los antagonismos internos y externos, tanto existentes como presumibles" (65). Además de variables, los objetivos nacionales actuales están pues condicionados fundamentalmente por la posición del enemigo, dentro o fuera de las fronteras. Puesto que la nación se encuentra inscrita dentro de una guerra generalizada, sus objetivos permanentes sólo pueden lograrse a través de un conjunto de combates, que constituyen sus objetivos actuales.

En la práctica, la distinción entre objetivos permanentes y actuales no tiene tanta significación como pudiera pensarse. Los propios doctrinantes de la seguridad nacional no son mayormente rigurosos en su manejo, y con frecuencia dan el carácter de permanentes a propósitos que, al calor de otros momentos, pueden haber calificado de "actuales" (66). Lo claro sí es que, dentro de los pretendidos objetivos nacionales, esta doctrina suele incluir una serie de formulaciones que hacen alusión a su apología de una forma de organización social identificada como "cultura occidental", la protección de una igualmente vaga idiosincracia nacional, y la reivindicación clásica de los atributos de la soberanía estatal (67).

---

(64) *Ibid.*, pág. 185.

(65) *Ibidem.*

(66) Ver, por ejemplo, *ibid.*, págs. 98 y 99.

(67) Ver COMBLIN, *op. cit.*, pág. 66.

En todo caso, la afirmación de la existencia de unos objetivos nacionales como móviles de todo Estado permite a la doctrina señalar, con base en el postulado de guerra generalizada que la inspira, la necesidad de diseñar y ejecutar una "estrategia" para garantizar la realización de aquellos objetivos. La "estrategia nacional" sería así "la orientación y dirección tanto del desarrollo y refuerzo de los recursos nacionales como de su aplicación, a fin de promover efectivamente la consecución y la salvaguarda de los objetivos nacionales (actuales), a pesar de los antagonismos internos o externos, existentes o presumibles" (68).

Dentro de este marco estratégico encuentra la "seguridad nacional" su ubicación, inicialmente como uno de los componentes de la estrategia, pero de hecho como el resumen de toda ella. La seguridad nacional no es otra cosa que la garantía de que la nación pueda alcanzar sus objetivos, es decir, abarca todos los movimientos posibles dentro del enfrentamiento. A la seguridad nacional se le define como "el relativo grado de garantía que el Estado le proporciona a la colectividad nacional para la consecución y salvaguarda de sus objetivos, a pesar de los antagonismos internos o externos, existentes o presumibles". Pero no hay ninguna dificultad en añadir que "la estrategia es la política de seguridad nacional" y que "según las circunstancias... el ámbito de la estrategia podrá ampliarse mucho y coincidir casi enteramente con el de la política" (69). Porque también hay una "política nacional", entendida como "el gobierno del Estado, que se ocuparía de la consecución y de la salvaguarda de los objetivos nacionales" (70). Al igual que ocurre con los objetivos actuales y permanentes, la distinción que la doctrina hace entre política nacional, estrategia nacional y seguridad nacional es pues artificiosa. No revela otra cosa que el predominio de una visión del Estado en función de la realización de una guerra, en la cual la política de seguridad, llámesele nacional o estatal, ocupa el lugar fundamental.

Ahora bien, se ha dicho que la estrategia requiere para su diseño, además de unos objetivos, contar con unos recursos. Son estos recursos los que para la doctrina constituyen el "poder nacional", considerado obviamente desde una perspectiva de guerra. El poder nacional sería pues

---

(68) DO COUTO E SILVA, *op. cit.*, pág. 185.

(69) *Ibidem.*

(70) *Ibidem.*

"la expresión integrada de los medios de todo orden (políticos, psicosociales, económicos y militares) de que dispone la nación, efectivamente, en el momento considerado, para promover, en el ámbito interno y en el campo internacional, la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos y externos, existentes o presumibles" (71).

Se cierra así el círculo teórico de la doctrina: la nación tiene unos objetivos cuya realización se encuentra obstaculizada o amenazada por antagonismos; la estrategia debe orientar la consecución y salvaguarda de esos objetivos; y el poder, orientado por la estrategia, tiene por tarea liquidar o neutralizar a los antagonistas a fin de preservar aquellos objetivos. Se trata, en resumen, de movilizar a toda la sociedad como un ejército, de acuerdo con las necesidades impuestas por la guerra generalizada. Y la movilización de toda la sociedad es posible ya que, para efectos de "análisis y planificación", el poder nacional se compone de "cuatro expresiones interrelacionadas: el poder político, el poder psicosocial, el poder económico y el poder militar" (72). Cada uno de ellos debe ser organizado adecuadamente para hacer frente a los antagonistas de la nación. Para ello es necesario diseñar estrategias particulares: una estrategia política, otra estrategia psicosocial, otra económica y, finalmente, una militar. El contenido de estas estrategias es relativamente simple, como lo es también la doctrina. "De un modo general, a cada estrategia particular le cabe, especialmente, reforzar la correspondiente expresión del poder nacional y debilitar o destruir el poder de los antagonistas considerados, mediante acciones llevadas a cabo en el campo que le es propio" (73).

Si bien cada una de estas cuatro expresiones del poder nacional es de suma importancia para la doctrina, el fenómeno de la guerra generalizada confiere al poder militar una indudable vocación de predominio entre ellas. Esto es cierto tanto en el caso de la guerra total a que la humanidad se encuentra sometida como en el de las guerras atenuadas:

---

(71) *Ibid.*, pág. 186.

(72) *Ibidem.* También se habla de un "potencial nacional" entendido como el mismo poder nacional pero considerado en cuanto a sus posibilidades para el futuro. "Está referido al esfuerzo máximo de que es capaz la nación para enfrentar determinado antagonismo. Corresponde al que también es denominado POTENCIAL DE GUERRA. Es un máximo de poder nacional futuro, bien situado en el tiempo" (*Ibidem*). Al igual que el poder nacional, éste también se divide en cuatro "expresiones": Potencial político, potencial psico-social, potencial económico y potencial militar.

(73) *Ibidem.*



“Esa guerra total es la guerra en su máximo de violencia y para ella el campo militar es nítidamente dominante. No obstante seguirán ocurriendo guerras atenuadas (...). En esas guerras atenuadas, el campo dominante puede no ser el militar, aunque siempre se deba admitir el riesgo de que lo sea en cualquier momento (...). Lo que sucede es que, en esas formas de guerra, el campo militar también es el campo dominante, aunque apenas potencialmente” (74).

Por otra parte, no puede perderse de vista que estas cuatro expresiones del poder nacional, junto con sus cuatro estrategias, bajo el predominio de lo militar, tan sólo son susceptibles de ser consideradas fraccionalmente para efectos de “análisis y planificación”. En realidad se integran en una sola gran estrategia, la “estrategia nacional” que es, como se ha señalado, la política de seguridad nacional. Y es esta política, en las circunstancias irreversibles de guerra generalizada y bajo el predominio consiguiente del poder militar, la llamada a determinar en su totalidad el rumbo del Estado:

“De cualquier forma, la estrategia nacional —en su justa expresión integrada, que es la única real, o en los aspectos particulares en que se desdoble, apenas como expediente necesario para el análisis y la planificación— orienta la acción del Estado tanto en la paz como en la guerra” (75).

La integración de las estrategias se encuentra asegurada, finalmente, por el “concepto estratégico nacional” (también llamado en ocasiones “concepto geopolítico nacional”) (76). Es este el instrumento operativo de la estrategia, que define los objetivos nacionales, señala las políticas para conseguirlos, analiza las hipótesis de guerra y las principales áreas estratégicas, y fija las pautas fundamentales para la adopción de las directrices gubernamentales destinadas a cada uno de los campos del poder nacional. El concepto estratégico nacional resume entonces, para hablar en términos castizos, el plan de desarrollo de la política de seguridad nacional.

---

(74) *Ibid.*, pág. 188.

(75) *Ibid.*, págs. 187 y 188.

(76) *Ibid.*, págs. 132, 188 y 189.

A pesar de que la doctrina pregona que son los objetivos nacionales los que delimitan la estrategia, en realidad lo que realiza es evidentemente el procedimiento inverso: esos objetivos se encuentran definidos por la estrategia y ésta a su vez por los axiomas doctrinales (77). En efecto, asentada sobre los postulados de la guerra generalizada y de la bipolaridad este-oeste, esta teoría militar no puede predicar otra bienaventuranza que la necesidad de adecuar el Estado para combatir decididamente al comunismo (o lo que se le parezca), encuéntrase donde se encuentre. La forma de hacerlo será dictada por la estrategia, para lo cual impondrá a la sociedad unos objetivos que hará valer como nacionales. La militarización rigurosa del Estado y de la sociedad, con miras a preservar la dominación social, apelando para ello a la imposición de valores estructurados en torno a la idea de nación, constituye así el evangelio supremo de la doctrina de la seguridad nacional.

### 2.1.3. Los apóstoles de la doctrina

La doctrina de la seguridad nacional se nutre en variadas fuentes, entre las cuales se destacan los aportes de la "geopolítica", el desarrollo de la política exterior estadounidense a partir de la segunda postguerra, y las elaboraciones más recientes de las escuelas militares del cono sur latinoamericano.

A mediados del siglo XIX comenzó a desarrollarse en Europa (especialmente en Alemania) la geografía política, que dio lugar a que comenzara a hablarse a comienzos del presente de una ciencia geopolítica. El contenido preciso de ésta no ha podido ser determinado por los especialistas, aunque todos coinciden en afirmar que su propósito es el de señalar directrices políticas a los Estados, basadas en el análisis de su "espacio" y de su "posición". Inicialmente la geopolítica desarrolló una concepción del Estado entendido como un organismo (la concepción "organicista") y por tanto dotado de unidad, necesitado de crecimiento y susceptible de ser afectado por enfermedades. Esto dio lugar a la idea del "espacio vital", que alentó las pretensiones expansionistas de la Alemania nazi durante la segunda guerra mundial. Aunque el organicismo y el pangermanismo propios de los primeros geopolitólogos han sido rechazados por las doctrinantes de la seguridad nacional, éstos reconocen en aquéllos su inspiración en cuanto a concep-

---

(77) En el mismo sentido, COMBLIN, *op. cit.*, pág. 66.

tos básicos como la unidad de la nación, la bipolaridad y la guerra permanente (78).

Pero la tesis de la guerra permanente encuentra su más destacado precursor en el general alemán Erich von Ludendorff (1865-1937), comandante derrotado de los ejércitos de su país durante la primera guerra mundial. La razón de su derrota la encontró este general no en la debilidad del ejército, sino en la defección del pueblo alemán que, a su juicio, no respaldó las acciones militares hasta el final y prefirió claudicar. Ludendorff defendió entonces la idea de la guerra total, porque para él "la guerra es la expresión suprema de vida de la raza". Debe ser por consiguiente asumida en su totalidad por el conjunto del pueblo, y está llamada a dirigir a la política (79). De esta manera se inauguró el rechazo y la inversión deliberada de uno de los principios fundamentales sobre la guerra, hasta entonces tenido por clásico, formulado por el padre de la Academia Militar prusiana, Karl von Clausewitz (1780-1831). A partir de entonces la guerra no sería considerada, como lo había enseñado éste, "la prolongación de la política por otros medios", sino que habría quienes pretenderían que la política fuese simplemente una forma de la guerra, y por tanto permanentemente subordinada a ella.

Las consideraciones geopolíticas, el principio de la bipolaridad y las ideas sobre la guerra total y la guerra permanente encontrarían en los Estados Unidos de Norteamérica, al finalizar la segunda guerra mundial, un terreno adecuado para su germinación. Librado el combate fundamental contra los nazis se desata la lucha por la repartición del mundo entre los aliados y se agudizan las tensiones entre las dos principales potencias. De ese momento en adelante Estados Unidos señala a la Unión Soviética como su principal enemigo, reorganiza su política interior en torno a la necesidad de aniquilar la penetración comunista y refuerza el control y vigilancia de las que considera sus áreas de influencia en el extranjero.

---

(78) Ver COMBLIN, Joseph, *op. cit.*, págs. 37 y 38. Entre los primeros geopolitólogos pueden señalarse: Heinrich von Treitschke (1834-1896), historiador y geógrafo alemán, formulador de la teoría del espacio vital; Friedrich Ratzel (1844-1904), geógrafo alemán, divulgador de la concepción organicista del Estado, defensor del expansionismo y de la superioridad de la raza alemana; Rudolf Kjellen (1864-1922), jurista e historiador sueco, fundador de la geopolítica como disciplina específica. Entre los no pangermanistas, se reconoce un crédito especial a Sir Halford John Mackinder (1861-1947), geógrafo inglés, quien formuló la tesis de la "isla mundial" y el "corazón del mundo", base de la bipolaridad, así como a Alfred Thayer Mahan (1840-1914), quien recomendó el fortalecimiento naval de Estados Unidos para disputar la hegemonía mundial a Gran Bretaña.

(79) *Ibid.*, pág. 49.

Respecto de estas últimas en particular toma cuerpo la "doctrina Truman", según la cual

"la política de los Estados Unidos debe consistir en apoyar a los pueblos libres que resistan todas las tentativas que tratan de dominarlos, sea por medio de minorías armadas, sea por medio de presiones exteriores" (80).

En armonía con ese derrotero se expidió en 1947 el "Acta de Seguridad Nacional" por medio de la cual se creó el "Consejo de Seguridad Nacional" y la "Central de Inteligencia Americana —CIA—" (81). Un año antes, y con el objeto de estudiar y aplicar la "estrategia nacional" de los Estados Unidos, se había organizado el "Colegio Nacional de Guerra". Estas innovaciones institucionales permitirían interiorizar en la sociedad norteamericana los esquemas de la doctrina de la seguridad nacional. Uno de sus principales desarrollos conceptuales consistió precisamente en la idea de la guerra fría. Si se partía de la base de que la Unión Soviética por su propia naturaleza se encontraba empeñada en una guerra frontal contra el occidente, pero esta guerra no siempre se traducía en acciones bélicas, tenía que ser necesariamente porque existía una "guerra fría". La noción de guerra fría se convirtió desde entonces en una verdad universalmente aceptada, como si hubiese figurado desde siempre en los manuales de estrategia militar. Consiguientemente se acentuó la intervención norteamericana en los países capitalistas subdesarrollados y en particular en los de Latinoamérica, zona natural del influjo estadounidense.

En algunos de estos países latinoamericanos se dio a la doctrina cierto grado de sistematización del que carecía en los Estados Unidos. Un papel importante en ello cumplieron los militares brasileños a partir de la creación de la "Escuela Superior de Guerra" de ese país en 1949. Los golpes de Estado ocurridos en Brasil en 1964 y en Argentina en 1966, a la vez que fueron expresión de las concepciones animadas por la doctrina de la seguridad nacional, suministraron la oportunidad para organizar el conjunto de la sociedad de acuerdo con ellas a partir de un rediseño del Estado. La experiencia fue enriquecida por los sucesivos golpes de Estado que se produjeron en los países vecinos entre los años sesenta y

---

(80) Formulada por Harry S. Truman, presidente norteamericano entre 1945 y 1953. Bajo su gobierno se llevaron a cabo el "Plan Marshall" y la guerra de Corea. Cfr. COMBLIN, *op. cit.*, pág. 52.

(81) *Ibid.*, págs. 150 y 151.

setenta, así como divulgada y en ocasiones controvertida en las conferencias continentales de ejércitos americanos (82).

#### 2.1.4. Las condiciones de recepción de la doctrina en Colombia

En comparación con el resto de países de Suramérica, Colombia es uno de los pocos que sobresale por el menor desarrollo aparente que aquí ha tenido la doctrina de la seguridad nacional. Su ejército no se ha destacado por haber hecho aportes especialmente originales a la doctrina, ni por haber impulsado la realización de innovaciones institucionales de importancia dentro del Estado a través de las cuales se concrete su aplicación. Mientras que en Brasil los primeros planteamientos sistemáticos al respecto por parte de ideólogos militares se remontan a comienzos de la década del cincuenta, y su aplicación se aprecia claramente, al igual que en Argentina, a mediados de los años sesenta (83), en Colombia sólo comienza a aludirse directamente a la doctrina de la seguridad nacional ya entrados los setenta. La escasa difusión de la doctrina y el poco conocimiento que en general de ella se tiene contribuyen a hacer creer que ha habido cierto retardo y lentitud en su adopción por parte del estamento castrense colombiano. Si bien esta primera impresión es cierta, es necesario relativizarla un poco. En primer lugar porque, como se verá más adelante, las innovaciones institucionales ocurridas en el país como fruto de esta concepción de guerra son más abundantes de lo que pueda pensarse, aunque algunas de ellas hayan pasado desapercibidas. Y, en segundo lugar, porque varios de los fundamentos de la doctrina de la seguridad nacional se aplican en Colombia desde hace años, aun cuando en su momento no hayan sido referidos explícita ni conscientemente al conjunto de ese cuerpo doctrinario. Lo que sí puede afirmarse con certeza, en todo caso, es que el proceso de asimilación de esta ideología militar en Colombia ha sido más dosificado y

---

(82) Entre los principales doctrinantes de la seguridad nacional en América Latina pueden señalarse, además de Golbery do Couto e Silva, a J.A. Amaral Gurgel en Brasil, Osiris Guillermo Villegas y J.E. Atencio en Argentina, Augusto Pinochet en Chile y Edgardo Mercado Jarrín en Perú. Los planteamientos de este último, sin embargo, se distancian bastante de la corriente dominante, en la medida en que para Mercado la necesidad de desarrollo se antepone a la de seguridad.

(83) En 1966 se crearon en Argentina dos importantes organismos estatales, como desarrollo palpable de los lineamientos de la doctrina: el "sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo" (ley 16.964), y el "sistema nacional de planeamiento y acción para la seguridad" (ley 16.970). Ver CALDERON, Fernando, "La ideología militar en Colombia (2)", En Revista *Documentos políticos*, No. 138, Bogotá, septiembre-octubre 1979, pág. 58.

menos presionado por urgencias políticas que en otros países, lo cual ha ido produciendo una cierta decantación e insensible familiarización con el mismo por parte de la sociedad, que puede con grandes probabilidades traducirse en una penetración más profunda y una duración más estable dentro del régimen político.

Desde la época que en este trabajo hemos denominado de la "defensa nacional", las Fuerzas Armadas han actuado con criterios emanados directamente de la doctrina en comento. Ellos se resumen en la concepción del "enemigo interior", mencionada en su oportunidad, que presupone la aceptación de la existencia de una guerra generalizada y la creencia de que ella se expresa de manera privilegiada en una guerra fría. Precisamente en estos supuestos tiene su más remota justificación el cambio operado en la función de los ejércitos, que es así visto por sus impulsores como algo legítimo, en cuanto adaptación a las exigencias impuestas por las nuevas modalidades de la guerra. La búsqueda de mecanismos adecuados para librar el combate con este enemigo interior hubo de suministrar entonces a la institución castrense un ambiente propicio para su incorporación en el discurso de los objetivos nacionales, el poder nacional y la estrategia nacional. La propia ejecución de los principios de "defensa nacional" facilitó de esa manera su afluencia natural a los desarrollos más avanzados de la doctrina de la seguridad nacional.

Es muy posible que para esta afluencia haya servido en alguna medida como cauce la grave crisis sufrida por el régimen del Frente Nacional en 1970 (84). Los agudos enfrentamientos entre las fracciones de las clases dominantes, el poco convincente triunfo del candidato presidencial del establecimiento, y la intensa movilización popular en procura de la obtención inmediata del poder, fenómenos todos que pusieron en reales aprietos al gobierno y amenazaron seriamente la estabilidad del régimen aquel año, hicieron ver muy a las claras la precariedad del dominio agenciado por los partidos liberal y conservador sobre la población colombiana. Es razonable pensar que, ante la fragilidad política de sus socios estatales evidenciada por estas circunstancias, la institución armada hubiese percibido como una necesidad la tarea de fortalecer su influencia en la sociedad y su preparación para asumir eventualmente la conducción del Estado. En cualquier caso, no debe ser simplemente coincidencial que la prédica sistemática de la doctrina de la seguridad nacional en Colombia sólo comience a darse con posterioridad a los hechos cruciales que inauguraron la década del setenta.

---

(84) Acerca de los hechos que configuraron esta crisis puede consultarse GALLON, Gustavo, *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978*, Bogotá, Edit. América Latina, 1979, págs. 25 y 77 a 87.

han  
cuy  
riód  
dens  
los  
reun  
fue  
gotá  
en e  
Fuer  
inicia  
dinar  
milit  
comp  
mas  
ment  
se ha  
rra su  
res de  
tuvier  
1966)  
mente  
gobier  
la frec  
tes de  
y la X  
das al  
legas c  
de cen  
segurid  
de ade  
cursos  
especia

Por otra parte, no cabe duda que las conferencias de ejércitos americanos han cumplido un importante papel como correa de transmisión de la doctrina, de cuyos efectos no han escapado los militares colombianos. Estas conferencias periódicas surgieron como solución intermedia a la fracasada propuesta estadounidense de creación de una comisión militar permanente formada por miembros de los estados mayores de los ejércitos del continente. Acogida en principio en la reunión de países americanos celebrada en Chapultepec en 1945, esta propuesta fue decididamente rechazada en la "Conferencia Panamericana" reunida en Bogotá en 1948. Los Estados Unidos han continuado insistiendo sistemáticamente en ella, pero entretando decidieron en 1960 invitar a los comandantes de las Fuerzas Armadas de los países americanos a una "reunión amistosa", como una iniciativa de facto que dio lugar a la institucionalización y realización consuetudinaria de conferencias de ejércitos americanos. El objeto de estos parlamentos militares, según se expresa en su reglamento, no puede ser más claro: "lograr una comprensión más estrecha entre los ejércitos para el estudio conjunto de problemas militares de mutuo interés dentro de los límites del continente, particularmente contra la acción agresiva del comunismo internacional" (85). Dicho objetivo se ha realizado a través del intercambio de experiencias relacionadas con la "guerra subversiva" y de las correspondientes reflexiones sobre el papel de los militares dentro del Estado. Desde su iniciación hasta el año de 1971 las conferencias tuvieron lugar prácticamente en forma anual (sólo hubo una interrupción en 1966). Algunos enfrentamientos con los Estados Unidos, acaudillados especialmente por la delegación peruana, así como por la Argentina durante el último gobierno de Perón, hicieron al parecer que a partir de 1971 se dilatará un tanto la frecuencia de estas reuniones (en 1973 se celebró un encuentro de comandantes del ejércitos en Caracas; la XII Conferencia se realizó en Montevideo en 1975 y la XIII en Bogotá en 1979). Pero a pesar de estas discrepancias internas surgidas al final, el estrecho contacto mantenido a través de las conferencias con sus colegas del continente, permitió a la alta oficialidad del ejército colombiano apreciar de cerca los más importantes desarrollos teóricos y prácticos de la doctrina de la seguridad nacional. El mecanismo sirvió así en ocasiones de refuerzo y en otras de adelanto a medios más tradicionales de difusión de la doctrina, tales como cursos de entrenamiento militar en los Estados Unidos, o desempeño de misiones especiales en países como Brasil y Argentina (86).

---

(85) Ver BERMUDEZ ROSSI, *op. cit.*, pág. 125.

(86) Sobre las conferencias continentales de ejércitos pueden consultarse COMBLIN, *op. cit.*, págs. 160 a 163 y 222, y BERMUDEZ ROSSI, *op. cit.*, págs. 125, 158, 162, 169, 173, 178, 179, 194, 195, 319 y 320.

El propio desarrollo de la nueva función del ejército asumida desde los años sesenta, el reforzamiento de los vínculos militares con los Estados Unidos y las Fuerzas Armadas del cono sur por medio de las conferencias continentales, y probablemente también el estremecimiento sentido por el régimen político hacia 1970 suministraron entonces condiciones para la receptividad de la doctrina de la seguridad nacional en Colombia, cuyas expresiones se analizarán a continuación.

## 2.2. La construcción del Estado de la Seguridad Nacional en Colombia

En forma lenta pero segura las Fuerzas Armadas colombianas fueron asimilando, a lo largo de los años setenta, los principios de la doctrina de la seguridad nacional y constituyendo bases sociales más amplias de apoyo para la realización de las nuevas actividades que la aplicación de dicha doctrina acarrea.

### 2.2.1. La asimilación de la doctrina

La forma en que se ha asimilado la doctrina se refleja en lo que ha sido el proceso de su aprendizaje, así como en las reformas a la estructura del Estado a que ella ha dado lugar y en los proyectos de su aplicación para un futuro cercano que desde ya se anuncian.

a. *El aprendizaje.* Dentro del país, el principal centro de adoctrinamiento es, obviamente, la Escuela Superior de Guerra, institución encargada de realizar los cursos para el ascenso de oficiales de alta graduación. La orientación de estos cursos puede ser deducida de las publicaciones hechas en la Revista de las Fuerzas Armadas por algunos de sus correspondientes profesores, o directamente por la propia Escuela (87).

---

(87) Al respecto pueden consultarse especialmente los siguientes artículos publicados en la *Revista de las Fuerzas Armadas*: "Planeamiento militar dentro del sistema interamericano", del brigadier general Hernando CASTRO ORTEGA, en No. 67, enero-febrero-marzo 1972, Vol. XXIII, págs. 7 a 16; "Doctrina de Seguridad Continental", del mismo autor, en No. 68, abril-mayo-junio 1972, Vol. XXIII, págs. 185 a 188; "Generalidades sobre componentes y factores de la política y de la estrategia", del coronel (r.) Ramón ORDOÑEZ CASTILLO, en No. 76, abril-mayo-junio 1974, Vol. XXVI, págs. 11 a 21; "Conceptos sobre seguridad y defensa", del mismo autor, en No. 78, octubre-noviembre-diciembre 1974, Vol. XXVI, págs. 405 a 421; "Consideraciones generales sobre doctrina de seguridad nacional",



Los principales elementos de la doctrina de la seguridad nacional han sido metódicamente expuestos en tales publicaciones. Inicialmente, hacia el año de 1972, el énfasis se puso en los planteamientos sobre seguridad *continental*, como clara expresión de la aceptación del principio de la bipolaridad y de las simpatías por la propuesta estadounidense de creación del sistema militar interamericano. Pero a medida que transcurrieron los años, las preocupaciones de los articulistas se centraron cada vez más directamente en el tópico de seguridad *nacional*, como ingrediente considerado necesario para dar respuesta a la guerra generalizada, principio que también ingresó al activo ideológico de los militares colombianos. Entre las formulaciones sobre seguridad continental y los raciocinios sobre seguridad nacional no existió sin embargo diferencia propiamente de contenido, sino tan sólo de simple denominación: exactamente los mismos moldes utilizados para definir a la primera en cuanto a su naturaleza y los requisitos de aplicación de la doctrina correspondiente fueron después empleados para hacer lo propio con la doctrina de la seguridad nacional. No hubo pues ruptura temática sino por el contrario notoria prolongación de las tesis expuestas desde un principio.

Estas tesis se estructuran alrededor de lo que se entiende por "doctrina de la seguridad nacional" (o "continental", en su caso):

"un conjunto de concepciones o cuerpo de enseñanzas derivado de verdades, principios, normas y valores que un Estado, a través de sus propias experiencias o de las de otros Estados y de conformidad con su constitución política y con las realidades del país, considera que debe llevar a la práctica para garantizar el desarrollo integral del hombre y de la colectividad nacional, preservándolos de interferencias y perturbaciones sustanciales de cualquier orden" (88).

---

del Departamento de Estrategia y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra, en No. 83, mayo-junio-julio-agosto 1976, Vol. XXVIII, págs. 205 a 215; "Seguridad y Defensa Nacional", (Editorial), en No. 85, enero-febrero-marzo-abril 1977, Vol. XXIX, págs. 3 a 5; "Hacia un objetivo nacional", (Editorial), en No. 88, enero-febrero-marzo-abril 1978, Vol. XXX, págs. 3 a 6; "De los fines del Estado" (Boletín de Estrategia 001), en el mismo ejemplar, págs. 79 a 82; "Organización básica de la defensa nacional", (Boletín estratégico 002), en No. 89, mayo-junio-julio-agosto 1978, Vol. XXX, págs. 227 a 236; "Generalidades sobre seguridad nacional", (Editorial), en No. 96, julio-agosto-septiembre 1980, Vol. XXXII, págs. 245 a 248; y "Necesidad de la doctrina de la seguridad nacional", (Editorial), en No. 96, octubre-noviembre-diciembre 1980, Vol. XXXIII, págs. 403 a 407.

(88) *Revista de las Fuerzas Armadas*, No. 96, pág. 245. La correspondiente definición de la doctrina de la seguridad continental puede consultarse en la *Revista* No. 68, pág. 185.

Se encuentra allí expresada la creencia en el carácter valedero y científico de la doctrina, así como la ligazón entre "seguridad" y "desarrollo" con que se le suele presentar. Ahora bien, la seguridad nacional designa una "situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales" (89). Estos "intereses vitales de la nación" no son otra cosa que los también denominados objetivos nacionales, entre los cuales los estrategas colombianos distinguen, de una parte, los "fines del Estado" (que corresponderían a lo que en páginas anteriores se ha llamado "objetivos permanentes") y los "objetivos nacionales" (a secas, que serían los "objetivos actuales").

Como fin último u objetivo permanente del Estado los doctrinantes criollos han señalado el "bienestar social". Como objetivos nacionales para lograrlo han indicado "ciertas metas de desarrollo y seguridad" (90). Ello significa que la seguridad nacional ya no sería solamente un medio para lograr la consecución de los objetivos, sino que sería además uno de los propios objetivos. Incluso en ocasiones se ha pretendido que la seguridad sea el objetivo nacional por excelencia (91). De esta manera, los difusores de la doctrina en Colombia se han compenetrado profundamente con la esencia de sus enseñanzas, cual es el que la seguridad es el principio y el fin de toda la actividad que ella pregona.

La seguridad, como objetivo nacional principal o único, ha sido desmembrada por los teóricos de la Revista de las Fuerzas Armadas en cinco objetivos más específicos, que serían los siguientes:

- Integración socio-política y territorial.
- Creación y aumento del espacio político internacional.
- Logro de solidez económica y bienestar.
- Mejoramiento y progreso constante en lo técnico, lo científico y lo cultural, y
- Obtención de conveniente potencialidad militar (92).

---

(89) *Revista* No. 78, pág. 407; y *Revista* No. 83, pág. 210.

(90) *Revista* No. 88, Boletín de estrategia 001, pág. 82.

(91) "Hay que forjar un propósito que refleje el auténtico poder de la nación, en el que converjan todas las fuerzas vivas de la sociedad y el Estado. Este propósito debe ser la seguridad colectiva e individual, real y efectiva", en *Revista* No. 88 (Editorial).

(92) *Revista* No. 89, págs. 229 a 231.

Estos cinco objetivos son sencillamente reflejo del "poder nacional" y de los componentes en que el mismo ha sido dividido por los clásicos de la doctrina, a saber: el poder político, el poder económico, el poder psico-social y el poder militar. Al igual que en la formulación clásica, estos componentes se encuentran íntimamente inter-relacionados, y deben integrarse, puesto que la seguridad "es resultado de la integración de la totalidad de factores esenciales para el logro del bienestar de la nación" (93). La característica fundamental de la seguridad, además de su carácter permanente y nacional es, pues, su carácter integral. Tal integración se logra mediante la aplicación de la "estrategia nacional" que, en el lenguaje militar colombiano, se le llama simplemente "defensa nacional", pero que resume "la orientación coordinada de todos los medios y recursos que el Estado tiene real o potencialmente a su disposición para obtener seguridad" (94).

b. *La legalización de la doctrina.* Los pilares de la doctrina fueron así re-  
producidos, y en ocasiones adaptados al dialecto criollo, en las páginas del principal órgano de expresión del estamento castrense. Pero la preocupación por organizar el "poder nacional" en función de la seguridad como objetivo supremo dio lugar también a que los doctrinantes propusieran en Colombia, y llevaran en parte a la práctica, reformas del Estado en aplicación de sus consideraciones sobre la "estrategia nacional".

La preparación de estas reformas fue reiteradamente anunciada por la alta oficialidad militar, a pesar de lo cual la población en general no se dio por suficientemente enterada debido quizás a que su ausencia de familiarización con el lenguaje doctrinario le dificultó percibir su real significado. En su informe anual al Congreso en julio de 1971 el ministro de Defensa comunicó que durante los doce meses anteriores el Comando General de las Fuerzas Militares había adelantado importantes trabajos en materia de revisión de la ley de defensa nacional, revisión de la "apreciación estratégica nacional", revisión de los "objetivos generales de las Fuerzas Militares" y revisión asimismo "de las misiones de los organismos de seguridad nacional" (95). Estas tareas también fueron reseñadas en el informe de 1972, en el que se añadió que el Comando General había realizado avances en la "fijación de los objetivos generales" de los frentes del poder nacional, al paso que el Estado Mayor del Ejército había dedicado esfuerzos al man-

---

(93) *Revista* No. 85, pág. 4.

(94) *Revista* No. 78, pág. 410.

(95) *Memoria del ministro de Defensa Nacional al Congreso*, 1971, págs. 17 y 19.

tenimiento "de un dispositivo permanente que garantiza la seguridad nacional" (96). En el informe de 1973 se destacó como uno de los empeños principales del Ministerio de Defensa durante el período la realización de labores de "adecuación doctrinal y procedimental" de las Fuerzas Armadas; por su parte, en cuanto al Comando General, se dio a conocer que había continuado en la revisión y actualización de la apreciación estratégica nacional, pero que además había realizado progresos en la "actualización de las hipótesis de guerra" (97). Todas estas preocupaciones en materia de adecuación doctrinal y de aplicación de la doctrina siguieron ocupando lugares de importancia en las agendas militares durante largo tiempo, a juzgar por la Memoria ministerial de 1974 (98), o por el reporte sobre elaboración de planes y documentos sobre seguridad nacional por parte del Estado Mayor conjunto de las Fuerzas Militares, consignado en las Memorias de 1975 y 1976 (99). Lo anterior significa simplemente que durante los cinco primeros años de la década del setenta hubo un deliberado y notorio esfuerzo de parte de los altos mandos militares colombianos por poner tanto la institución armada como el Estado mismo a tono con las revelaciones de la doctrina de la seguridad nacional. Este esfuerzo se mantuvo por supuesto también en los años subsiguientes, aunque ya para entonces se le dio a conocer con mayor naturalidad y sin tanto alarde.

Uno de los anunciados proyectos de "adecuación" que las Fuerzas Armadas estaban confeccionando era la reestructuración y el enlace de los principales aparatos estatales según los criterios militares de seguridad, iniciativa que vio finalmente la luz el 31 de julio de 1974 al ser expedido el decreto 1573 (100). Por medio de este decreto, verdadera Carta Magna de la seguridad nacional, la doctrina obtuvo su reconocimiento formal como parte constitutiva del ordenamiento jurídico del país. Se consagra allí el reordenamiento de la actividad y de la organización del Estado pregonado por los doctrinantes. Con base en un desarrollo avanzado de los postulados relativos al "poder nacional" y a sus "componentes", el decreto dispone que se constituyan cinco "Frentes del Poder", cada uno de ellos dirigido por un ministro, así:

---

(96) *Ibid.*, 1972, págs. 37 y 59.

(97) *Ibid.*, 1973, págs. 5 y 35.

(98) *Ibid.*, 1974, págs. 37 y 39.

(99) *Ibid.*, 1975, págs. 25 y 27; e *Ibid.*, 1976, págs. 27 y 28.

(100) El texto completo del decreto puede consultarse en el Anexo 2 de este trabajo.

- El Frente Interno: por el Ministro de Gobierno.
- El Frente Externo: por el Ministro de Relaciones Exteriores.
- El Frente Económico: por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- El Frente Militar: por el Ministro de Defensa Nacional.
- El Frente Técnico-Científico: por el Ministro de Educación Nacional.

Cada uno de estos "Frentes" corresponde en realidad a las partes o componentes del poder nacional que la doctrina clásica ha distinguido tradicionalmente (el poder político, el poder económico, el poder psico-social y el poder militar). Los estrategas colombianos, sin embargo, innovaron bastante en relación con las enseñanzas recibidas de sus maestros. En primer lugar, porque el "poder político" lo dividieron en dos columnas: la interna y la externa. En segundo lugar, porque al poder "psico-social" lo rebautizaron como "poder técnico-científico". Y en tercer lugar, y sobre todo, porque no se contentaron con considerar teóricamente que el "poder nacional" estaba integrado por varias partes o componentes, sino que decidieron darle vida jurídica a esas partes, organizando el conjunto del país en cinco unidades bélicas denominadas "Frentes del Poder Nacional". Se anticiparon de esa manera a poner en práctica elaboraciones institucionales que serían más tarde patentadas por países tenidos como más experimentados en la materia por los anales de la doctrina (101).

Ahora bien, como los componentes del poder no pueden permanecer aislados sino que por el contrario deben integrarse para conformar el Poder Nacional necesario para librar exitosamente las batallas de la guerra generalizada, los cinco "Frentes del Poder" creados por el mencionado decreto deben asimismo ser coordinados por un organismo único. Este organismo es el Consejo Superior de la Defensa Nacional. Se asegura así el predominio real o potencial del poder militar sobre los restantes poderes, tal como lo prescriben los cánones de la doctrina. Pero el Consejo Superior de la Defensa Nacional debe a su vez actuar en estrecha conexión con el Consejo de Política Económica y Social (el CONPES, máxima instancia de dirección económica del Estado), para "armonizar desarrollo y seguridad" (102). En esa forma se refuerza en la cumbre la cohesión que se había esta-

(101) El 2 de abril de 1976 se promulgó en Ecuador la "Ley de Seguridad Nacional", que dividió el Estado en cuatro "frentes de poder": interno, externo, económico y militar. Con toda la autoridad que lo respalda, Joseph COMBLIN califica esto como una notoria innovación, y añade que la ley "contiene todos los conceptos fundamentales de la doctrina y supone una organización de gobierno en función de la Seguridad Nacional" (*op. cit.*, pág. 235).

(102) En cuanto a la vinculación entre los principales organismos de seguridad y de planeación económica el sistema es semejante al adoptado en Argentina en 1966. Ver *Supra*, cita 83.

blecido en la base entre las partes del poder nacional a fin de responder adecuada y coordinadamente a los ataques que se produzcan en cualquiera de los frentes. El resultado final es una evidente militarización del Estado, que cuenta con un Comando General confiado al Consejo Superior de la Defensa Nacional, un Estado Mayor conjunto conformado por la reunión de éste con el CONPES, y cinco grandes brigadas para llevar a cabo las operaciones, que son los "Frentes del Poder", en los que se organiza al conjunto de la sociedad.

Esta guerra, para ser acertadamente conducida, requiere ser planeada. El decreto comentado persigue precisamente eso: "establece los documentos inherentes a la planeación de la Seguridad Nacional". Entre tales documentos distíngue unos primarios y otros secundarios. Los primarios son aquéllos relacionados con la definición de los objetivos nacionales permanentes (o "finés del Estado"), los objetivos nacionales actuales y el concepto estratégico nacional, producto este último de la "apreciación político-estratégica nacional". La identificación de los objetivos nacionales, que deben interpretar "los intereses y aspiraciones del Estado colombiano en beneficio de su pueblo", corresponde al Consejo Superior de la Defensa Nacional, asesorado por los directivos de los frentes del poder. El diseño del concepto estratégico nacional (o sea, como antes hemos visto, la "estrategia nacional", que es la misma "política de seguridad nacional"), por su parte, además de ser también elaborado por el Consejo Superior y sus asesores, debe ser producto de la "conciliación" efectuada con el CONPES. Todos estos documentos primarios reciben finalmente su aprobación por parte del presidente de la república.

Los documentos primarios se complementan, como ya se advirtió, con otros documentos denominados secundarios, que el decreto no dice sin embargo en qué consisten. Simplemente señala que su elaboración "es responsabilidad de todos los organismos integrantes de cada uno de los frentes del poder". Debe tratarse, por consiguiente, del diseño de las estrategias particulares para cada componente del poder nacional que, según la clasificación adoptada por la norma, serían las estrategias interna, externa, económica, militar y técnico-científica.

Con este dispositivo incrustado dentro de las normas legales se hizo realidad en el país uno de los sueños más preciados de los doctrinantes de la seguridad nacional cual es el de exigir a los estadistas pensar seriamente en términos geopolíticos y de estrategia, es decir, asumir como propio el postulado de la guerra generalizada y gobernar en consecuencia con criterio militar en todos los campos. Se sentaron las bases para disponer de la población, de las instituciones

privadas y de los organismos estatales como de un regimiento y para ordenar en cualquier momento su movilización total o parcial contra quien sea designado como enemigo externo o interno. Y en efecto, pocos meses más tarde, el 30 de septiembre de 1974, se dio un paso adelante en esa dirección al crear, mediante el decreto 2064, el "Comité Nacional de Movilización del Transporte" (103). Integrado por cuatro funcionarios militares y ocho directivos de varias de las principales entidades estatales relacionadas con operaciones de transporte en sus distintas modalidades, se erigió este comité en organismo asesor del Consejo Superior de la Defensa Nacional. Sus funciones, vagamente descritas, se concibieron de tal forma que pudiera prestar sus servicios al propio Consejo Superior, al gobierno nacional y a los "Frentes del Poder", pero en especial al Frente Militar en los casos en que lo solicite el comandante general de las Fuerzas Militares. El aparato estatal se adecuó así a las necesidades logísticas de la nueva guerra. Con ello el Ministerio de Defensa continuó ampliando su ámbito de influencia en la rama ejecutiva.

c. *Las primeras perspectivas.* Los documentos primarios y secundarios de planeación de la seguridad nacional que haya producido el Consejo Superior de la Defensa Nacional, junto con sus organismos asesores incluidos los frentes del poder, están sometidos a una comprensible reserva, que dificulta el conocimiento de su contenido. Sin embargo, sí es posible avanzar algo acerca de la forma como se ha proyectado aplicar la doctrina en Colombia, a la luz de lo que al respecto se ha dejado trascender en las publicaciones militares. De acuerdo con ellas se percibe el empeño de las Fuerzas Armadas por lograr dar una presentación "nacional" al contenido de la doctrina, y su convicción en cuanto a la necesidad de dotarla de instrumentos para hacerla operativa.

La búsqueda de un contenido nacional para la doctrina es, de hecho, una guía para la definición de los "objetivos nacionales". Sobre este tema los doctrinantes criollos no pasan de señalar generalidades, tales como que aquella debe responder en lo político a las "necesidades y aspiraciones de la nación que puedan llegar a tener trascendencia histórica", y en lo técnico al nivel de desarrollo de la nación. Pero han dicho asimismo que en lo moral debe responder "a una

---

(103) El texto de este decreto se encuentra también reproducido al final del presente estudio. Ver Anexo 3.

justa causa, capaz de crear un sentimiento fervoroso en el cuerpo social", para lograr el apoyo sin importar los "sacrificios que su aplicación exige" (104). A la compenetración ideológica con la labor de las Fuerzas Armadas se le concede pues el máximo de importancia: de ahí la insistencia en la necesidad de reforzar el poder psico-social (o técnico-científico), el celo por incrementar el control sobre los centros de instrucción y la particular sensibilidad a lo que se consideran excesos de la libertad de expresión. Lo deseable sería entonces que existiese una sola mentalidad, la definida por el Estado en consideración a los intereses vitales de la nación, de tal forma que ésta se solidarizase como un solo hombre con los requerimientos impuestos por la guerra.

En cuanto a los instrumentos para hacer operativa la doctrina, además de hacer énfasis en su agilidad, la alta oficialidad de las Fuerzas Armadas ha reclamado la constitución de un aparato con funciones precisas para cada uno de sus componentes, provisto de suficientes herramientas legales que puedan dar un carácter coactivo a sus determinaciones (105). Este aparato no parece ser otro que el ya conformado por el Consejo Superior de Defensa Nacional y los cinco frentes del poder. Pero la manera como él podría ser puesto en marcha ha sido mayormente precisada por los ideólogos militares. Se desearía así que el Frente Interno, dirigido por el Ministerio de Gobierno, comandase también a los Ministerios de Justicia, Trabajo y Salud, al Departamento Administrativo de Seguridad —DAS—, a las restantes entidades oficiales afines y a la población civil. En el Frente Externo se agruparían, bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores, lógicamente las delegaciones y funcionarios diplomáticos, pero también todo colombiano que se encuentre en el exterior. El Frente Económico, a su turno, vincularía en torno del Ministerio de Hacienda a los Ministerios de Desarrollo, Agricultura, Comunicaciones, Obras Públicas y Minas, así como al sector privado de la economía. En el Frente Técnico-Científico el Ministerio de Educación coordinaría a todas las dependencias estatales del ramo, junto con los centros de investigación, los laboratorios científicos y los establecimientos de enseñanza particulares. Por último, en el Frente Militar el Ministerio de Defensa conduciría a sus Fuerzas Militares, su Policía Nacional y los demás organismos a él adscritos en las tareas de garantizar la soberanía del Estado, defender y conservar las instituciones patrias y el orden político y eliminar la subversión (106).

---

(104) *Revista de las Fuerzas Armadas*, No. 97, pág. 406.

(105) *Ibidem*, págs. 406 y 407.

(106) *Revista de las Fuerzas Armadas*, No. 89, págs. 232 a 236.



Para finales de la década del setenta las Fuerzas Armadas habían logrado pues sentar y difundir las bases de un plan más o menos estructurado de organización de las instituciones políticas y de movilización de la población, que sirviera de artillería permanente en la llamada guerra generalizada y, más específicamente, en la guerra antisubversiva. Como plan sin embargo era esquelético: carecía de contenido sustancial. Su columna vertebral era la afirmación insistente y esquemática de la necesidad de desarrollo y seguridad, pero no incluía ninguna composición medular que precisara a qué tipo de desarrollo se orientaba ni qué clase de seguridad se perseguía. Ello por supuesto era hasta cierto punto subentendido: el desarrollo no podría ser otro que el capitalista, ni la seguridad distinta de la protección frente al comunismo o la "subversión". Pero el carácter genérico de estas formulaciones no fue en ningún momento superado (107). Quizás no requiriera serlo: la ideología militar tiene como valor sagrado la eficacia, y sus esperanzas para alcanzarla las estriba en la organización. Una organización eficaz es, por consiguiente, la clave del éxito en la guerra y, asimismo, en el Estado. Si "el desarrollo", como objetivo neutro, no ha sido conseguido, ello se debe según esta lógica a una inadecuada disposición de los recursos. Lo que se requiere entonces es ordenarlos eficientemente para construir una sociedad feliz. El significado de tal felicidad tiene importancia ante todo en la medida en que pueda mantener encendida la mística de quienes sean comprometidos en su búsqueda (la "justa causa", que antes se mencionó). La precisión de ese significado no es por consiguiente tan decisiva como la capacidad de hacerlo ver conveniente, lo cual es un problema técnico cuya solución se obtiene a través de una "acción psicológica" eficiente. El contenido del desarrollo y de la seguridad a que se aspira no tiene entonces por qué ser distinto del que prima en la sociedad

---

(107) A mediados de 1982 se pudo percibir un esfuerzo por trascender este grado de generalidad. Pocos días antes de ser nombrado ministro de Defensa, el general Fernando Landazábal Reyes, entonces comandante del Ejército, propuso que, como "centro de gravedad de la acción gubernativa", se estructurara un "plan global nacional antisubversivo", o "plan estratégico para la paz", que se desarrollara por medio de seis "estrategias" particulares, como mínimo, aplicadas simultáneamente por cada uno de los frentes del poder. Estas seis estrategias consistirían en planes de agricultura, vivienda, seguridad social, desarrollo industrial, educación y militar. Para llevar a cabo la gran estrategia deberían aplicarse dos tácticas: "la vía pacífica de la convivencia, mediante el tratamiento de las causas sociales, políticas y económicas que hayan podido alimentar el conflicto; y la vía armada, mediante la entrega al poder militar de la máxima capacidad en la conducción de la lucha". Condición indispensable para el éxito del plan sería "la acción psicológica necesaria para convencer y comprometer a todos los estamentos de la nación de la bondad de su aplicación...". Ver *El Tiempo*, julio 9 de 1982, págs. 1-A y 17-A.

a la cual se predica la doctrina; lo que debe modificarse es el grado de compenetración social con el mismo, meta que se logra por medio de una organización más dinámica y militante.

Ello explica que durante el período en cuestión los doctrinantes colombianos se hayan aplicado prioritariamente al diseño simple de esa organización. Al igual que ocurre con no pocas de las ideologías, la trayectoria seguida fue la de delinear primero los perfiles de la nueva estructura política, antes que definir en concreto a qué rumbos sociales se encaminaría ella, fuera de dar curso a una vaga pero profunda obsesión como la de la guerra generalizada. La propuesta resultante fue innegablemente esquemática. Pero esquemáticas han sido con frecuencia en sus comienzos las plataformas políticas.

### 2.2.2. La difusión de la doctrina y la captación de adeptos

Es de la esencia de cualquier doctrina la necesidad de su difusión. Los apologetas en Colombia del nuevo tipo de pensamiento militar que se analiza tienen muy clara no solamente dicha necesidad sino también el propósito de lograr que los planteamientos sobre seguridad nacional sean incorporados y respaldados ante todo por los sectores dirigentes de la sociedad. De tener éxito en esta tarea, se confía que sobre el resto de la población se imponga por extensión una nueva forma de pensar acorde con las exigencias de la guerra generalizada. Las primeras acciones difusoras tendrían así un efecto reproductivo de gran alcance. Este carácter inductivo y vertical de la doctrina es frecuentemente señalado por los ideólogos militares con expresiones elocuentes, como la siguiente:

“toda doctrina es el resultado de la mentalidad dominante en los conductores de una época, a la cual se llega a través de un intenso trabajo intelectual y experimental realizado por colaboración y dirigido al establecimiento de patrones o criterios de acción capaces de persuadir y convencer al conglomerado. En el caso de la seguridad nacional, ese conglomerado está constituido por el conjunto de la población nacional, a cuya cabeza en materia de obligaciones y responsabilidades se encuentran las personas que ocupan posiciones directivas o de influencia en cada uno de los campos de su actividad” (108).

---

(108) *Revista de las Fuerzas Armadas*, No. 97, pág. 405.

A lo largo de los años setenta se desplegó una intensa y coordinada labor tendiente a convertir a diversos "conductores de la época" a los senderos de la doctrina de la seguridad nacional, y a ampliar y robustecer los lazos de las Fuerzas Militares con las clases dominantes. Esta labor se concretó especialmente en los cursos de información para ejecutivos, los cursos de ascenso militar también para ejecutivos, la incorporación de profesionales al Ejército y la introducción de algunos cambios en el servicio militar.

a. *Los cursos de información para ejecutivos.* Dictados bajo la responsabilidad de la Escuela Superior de Guerra, en 1970 se inician los "Cursos de información sobre Defensa Nacional". Con excepción del año de 1974, en que no hubo, se realizan año tras año con duración de 4 a 6 meses. Su objetivo es hacer extensivas las reflexiones militares a personas de cierta influencia política ajenas a la institución militar, es decir, dirigentes del sector público y privado y oficiales de la Policía Nacional. El grueso de los participantes está constituido por altos empleados de dependencias estatales, pero desde el segundo curso, en 1971, intervienen también en las jornadas de información delegados de la "Asociación Nacional de Industriales" —ANDI—, a los cuales se suman, a partir de 1972, emisarios de la "Asociación Colombiana Popular de Industriales" —ACOPI—. Por razones de economía, y también de socialización, del IV curso en adelante (1973) su realización se integra parcialmente con la del de "Altos Estudios Militares", que son los programas de especialización militar reservados para los coroneles que aspiren a ascender al grado de brigadier general o su equivalente. Además de la propagación selectiva del "concepto estratégico nacional" y la necesidad de su adopción, estas jornadas instructivas proporcionan pues la oportunidad para acrecentar nexos entre importantes cuadros militares, de la burocracia estatal y de la empresa privada en torno a los postulados de la seguridad.

b. *Los cursos de ascenso militar para ejecutivos.* Quizás más ambiciosos que los anteriores son los cursos de ascenso militar para ejecutivos que permanecen en situación de reserva. De acuerdo con las disposiciones sobre servicio militar, quienes obtengan un título profesional pueden eximirse de la obligación de prestar armas y son escalafonados en situación de reserva con el grado de subtenientes. Hacia 1977 tomó cuerpo la iniciativa de organizar cursos especiales para ascender a algunos de estos profesionales a los grados de teniente y posteriormente de capitán. Mientras que las jornadas de información sobre defensa nacional reunían a un promedio aproximado de veinte personas, estos cursos de ascenso estaban dirigidos a más de doscientos participantes. Y al paso que la vinculación que aquellas propician entre civiles y militares depende en gran me-

dida de la disposición de ánimo de los cursillistas, las promociones de profesionales en reserva tienen la virtualidad de facilitar que esa vinculación sea un tanto más orgánica. En efecto, además de imprimir a los ascendidos en reserva un carácter militante respecto de la institución castrense, esta militancia tiene visos reales de durabilidad por cuanto es objetivamente conveniente para la preservación de los claros y poderosos intereses económicos y políticos que representan los participantes en los cursos.

Así lo entendieron al parecer las grandes compañías comerciales y los burocratas de alto rango que en abundancia solicitaron ser tenidos en consideración para el concurso por estos diplomas militares especiales. Se ha dejado saber que muchas de las demandas de ingreso debieron ser rechazadas por las autoridades del Ejército, en algunos casos debido a falta de cupo y en otros a falta de calidades de los candidatos. Entre quienes finalmente tuvieron la suerte de matricularse y recibir su codiciado grado se cuentan un gobernador de Departamento, presidentes y directores de bancos, miembros de gabinetes de gobierno locales, gerentes de empresas estatales y particulares, así como directivos de importantes gremios empresariales (109). El éxito alcanzado por estos cursos indica no solamente la magnitud previsible de la difusión de la doctrina de la seguridad nacional en ellos impartida, sino también el reconocimiento por parte de las clases dominantes de la importancia del poder obtenido dentro del régimen por las Fuerzas Armadas, así como la relativa fluidez con que éstas pueden captar adeptos en la dirigencia de la sociedad en caso de ser necesario. Además, es evidente que los cursos suministran de por sí un calificado material de reserva para el eventual manejo administrativo y técnico de la organización social en su conjunto, que entretanto puede servir para continuar adecuadamente el proceso de dilatación de la actividad militar.

En la Fuerza Aérea (FAC), por su parte, se han realizado experiencias similares aunque más discretas pero también con mayor capacidad de vinculación efectiva de civiles a las tareas militares. Los profesionales que se gradúan como oficiales de reserva de la FAC pasan a integrar un cuerpo paralelo, denominado "Patrulla Aérea Civil", que realiza permanentemente labores de apoyo a las operaciones castrenses (110).

---

(109) Como ilustración puede consultarse la información sobre la tercera promoción en *La República*, octubre 5 de 1979, pág. 4-A.

(110) En 1979 se graduaron en estas condiciones 25 profesionales, en su mayoría propietarios de aviones. Ver *El Tiempo*, diciembre 5 de 1979, pág. 1-G.

c) *La incorporación de profesionales a las Fuerzas Armadas.* Otra modalidad a través de la cual las Fuerzas Armadas han ampliado sus contactos sociales es la consistente en la admisión dentro de sus filas, como oficiales en servicio activo, de profesionales que sin haber iniciado la carrera militar soliciten ingreso después de culminados sus estudios universitarios. En 1968 se estableció la posibilidad de incorporar a tales personas con el grado de teniente o su equivalente, si exhibían el correspondiente título universitario, o en el escalafón de sub-teniente en caso de no poseer aún el diploma profesional (111). Aprobada la solicitud y realizado un breve curso de "orientación militar", los oficiales así iniciados se asignan al ramo de los servicios, que es el que tiene a su cargo la realización de labores de apoyo (en los campos de administración, comunicación, salud, etc.) a las actividades propiamente de combate, reservadas al llamado ramo de las armas. Ya durante la década del setenta la Escuela Superior de Guerra comenzó a organizar los cursos de "información militar" necesarios para el ascenso de estos oficiales del grado de capitán al de teniente-coronel.

El reclutamiento de profesionales como oficiales en servicio activo de las Fuerzas Armadas satisface evidentemente necesidades de tecnificación propias de una institución que aspira a mejorar sus índices de eficiencia. Pero, inscrito dentro del proceso de introducción de la doctrina de la seguridad nacional, ese reclutamiento también es apto para la consecución de fines más ambiciosos. Por lo pronto, dota al "frente militar" de medios adecuados para coordinar a los restantes "frentes de poder". Además, posibilita la extensión de una determinada visión militar a grupos sociales lejanos de las inquietudes propiamente castrenses. La elevación del nivel cultural y técnico de las Fuerzas Armadas, que con medidas como éstas se persigue, va aparejada por consiguiente de un fortalecimiento de la capacidad política de la institución militar en su conjunto y de la ideología que predomina en su interior.

d) *El servicio militar obligatorio.* Una de las preocupaciones más sentidas de las Fuerzas Militares, desde que comenzó a producirse el cambio de sus funciones, ha sido la de ampliar la cobertura social del servicio militar. Dadas las excepciones permitidas en consideración a la realización de estudios, y las posibilidades de eludir la conscripción por medio de influencias, la obligación de prestar servicio, establecida por la Ley 1a. de 1945, sólo se hizo exigible en la práctica durante muchos años a jóvenes de las clases campesinas o de sectores

---

(111) Decreto 3071 de 1968, artículos 29 y 30. En la Policía Nacional se adoptó un dispositivo semejante, mediante el decreto 3072 de 1968, artículos 20, 22 y 23.

muy pobres de las ciudades. La discriminación así producida es fuente natural de serias dificultades. El soldado de origen campesino u obrero, sometido al maltrato propio del servicio, es susceptible de desarrollar resentimientos que hagan más acalorada la lucha de clases. Por otra parte, su lealtad al Ejército está constantemente amenazada o limitada por los lazos familiares y sociales que lo puedan unir con aquellos contra quienes es sometido a batirse en armas. Además, el alistamiento forzado ha contribuido a agravar el problema de las migraciones del campo a las ciudades, en la medida en que el soldado de extracción rural es abruptamente separado de su medio y reformado dentro de hábitos de consumo primordialmente urbanos, que es lógico que aspire a conservar una vez se libere de su obligatoria morada en los cuarteles.

Uno de los mecanismos ideados para contrarrestar estos inconvenientes ha sido el de incrementar la participación urbana, y específicamente la estudiantil, en la prestación del servicio militar. En 1967 se pusieron en marcha dos programas tendientes a ese objetivo: la generalización de academias militares de educación media, y la prestación del servicio en colegios y universidades (112). En el primer caso se pretendió, y se logró, constituir una red de seminarios menores para el fomento de vocaciones militares, integrada por planteles organizados en torno a la instrucción militar, bien sea que dichos planteles ya existiesen y se acogieran al programa, o que se fundasen directamente con ese fin. El control estatal de tales establecimientos compete ya no solamente al Ministerio de Educación, sino también al de Defensa Nacional, que lo ejerce de manera efectiva a través de una "junta consultiva" en cada instituto, integrada por el rector y tres oficiales del Ejército: el comandante de la unidad táctica de la guarnición local, el comandante del distrito militar respectivo, y el "director militar" del colegio. Con ello se garantiza la transmisión de la educación especial que allí se imparte, consistente en un plan de instrucción militar realizado en tres fases a partir de tercero de bachillerato, al cabo de lo cual el estudiante recibe su documento de reservista (tarjeta militar o, en algunos casos, cédula militar). Una buena cantidad de colegios militares han surgido al amparo de este programa.

Por lo que respecta al cumplimiento del servicio en colegios no militares y en universidades, la manera de llevarlo a cabo fue mediante su imposición como obligatorio durante dos años lectivos, con intensidad de siete horas semanales los fines de semana, para alumnos varones de quinto y sexto de bachillerato y prime-

---

(112) Para el primer programa puede verse el decreto 546 de marzo 19 de 1967, y para el segundo los decretos 966 de mayo 24 de 1967 y 2000 del mismo año.

ros dos años de carreras intermedias o técnicas. La modalidad adoptada incluía un mes de acuartelamiento antes de finalizar el servicio. La iniciativa comenzó a ejecutarse pero pronto fracasó: en octubre de 1970 se ordenó su suspensión por "limitación de cuadros y material" para adelantarla, al decir del Estado Mayor del Ejército (113).

No obstante, la inquietud sobre el tema ha perdurado entre los altos mandos, que no parecen sin embargo haber encontrado fórmulas adecuadas y congruentes para tratarlo. En 1975 el ministro de Defensa anunció que se reduciría la cuota campesina de reclutamiento militar (114) y efectivamente durante la segunda mitad de la década se hizo más estricta la exigencia de prestar armas a bachilleres egresados de colegios privados en las grandes ciudades. Pero simultáneamente se extendió la obligación de servir en el Ejército a la población indígena del país, que tradicionalmente había sido considerada exenta de esta carga (115). Por otra parte, se ha intentado ampliar para determinados estratos sociales las posibilidades de definir su situación militar, al permitirse que el servicio pueda ser cumplido también en la Policía Nacional (116). Y en fin, en 1977 el gobierno solicitó al Congreso que le concediera facultades extraordinarias para legislar de nuevo sobre el conjunto de la materia, iniciativa que sin embargo no prosperó (117).

La preocupación de la institución castrense por buscar mecanismos para que se dé cumplimiento a la Ley 1a. de 1945 es emanación natural y lógica de las

---

(113) *Memoria del Ministro de Defensa Nacional*, 1971, pág. 35.

(114) Ver *El Tiempo*, agosto 8 de 1975, pág. 11.

(115) En 1977 el Ejército destacó como una de sus operaciones especiales el reclutamiento de 90 soldados indígenas pertenecientes a comunidades de guajiros, arhuacos, guambianos, guahibos, cuibas y curipacos (ver *Memoria del Ministro de Defensa*, 1977, pág. 51). A mediados de 1982, en las postrimerías de la administración Turbay, el Ministerio de Gobierno anunció, en forma un tanto aislada, que no se continuaría exigiendo la prestación del servicio militar a indígenas.

(116) Ley 2a. de 1977 y decreto 750 del 31 de marzo de 1977.

(117) Ver *El Siglo*, octubre 5 de 1977, pág. 3. El 6 de diciembre de 1978 se expidió la Ley 37, que ordenó dar instrucción civil al recluta durante el servicio y facilitar la concesión de créditos al de origen campesino después de su retiro. Esta ley no modificó sin embargo sustancialmente las normas sobre servicio militar, salvo en cuanto a su duración, que la redujo a 18 meses, susceptible de ser extendida a 24 meses a juicio del gobierno.

funciones asignadas a aquella. Pero la manera como se ha dado curso a esa preocupación es indicativa de varios aspectos de importancia relacionados con la presencia de las Fuerzas Armadas en la sociedad colombiana. Por lo pronto, es notorio el esfuerzo tendiente a requerir de las clases dirigentes una solidaridad con las labores de los cuerpos militares y, por consiguiente, con el nuevo papel desempeñado por éstos desde los años sesenta. La exigencia de que dichas clases entreguen algunos de sus hijos, sin consideración a los privilegios de que ordinariamente han gozado, para compartir durante una temporada los rigores y las aspiraciones de la milicia, parece enmarcarse dentro de ese designio, por lo demás acorde con el carácter inductivo recomendado para el adoctrinamiento en seguridad nacional. Las posibilidades de este adoctrinamiento se enriquecen también, aunque en forma distinta, a través de los colegios militares de educación media y de la influencia ideológica nada despreciable que puede ser ejercida sobre los adolescentes que allí se forman. En un esquema semejante se inscriben otras realizaciones, tales como la creación de la "Universidad Militar", puesta en funcionamiento a mediados de los setenta, con carreras abiertas al público. Con todo, la instrucción militar, y en particular el servicio obligatorio, es un arma de doble filo pues no garantiza de por sí que el recluta se convierta en partidario de las Fuerzas Militares, sino que antes bien el constreñimiento en que se desarrolla puede alimentar comportamientos sociales de rechazo a las mismas. Quizás a eso se deba que la política de los altos mandos en relación con el servicio militar haya descrito un itinerario indeciso, accidentado y contradictorio.

En este sentido, el servicio militar hace también parte, no sin traumatismos, del engranaje proselitista de la doctrina de la seguridad nacional, al lado de los programas de incorporación de profesionales a las Fuerzas Armadas, los cursos de ascenso para profesionales en situación de reserva y los cursos de información sobre defensa nacional para ejecutivos. La efectividad de este engranaje no es fácilmente mensurable. Más nítido es tal vez el espectro de la extensión del poder militar dentro de las instituciones estatales durante la década del setenta.

### 2.3. El aumento del peso militar en el Estado

Si en los años sesenta las Fuerzas Militares lograron consolidar un espacio propio dentro de la organización estatal, en el decenio siguiente consiguieron no solamente mantenerlo sino también acrecentarlo. La interiorización de la doctrina de la seguridad nacional no se limitó a ser un simple ejercicio pseudo-académico, sino que germinó al abrigo de ese espacio y sirvió a la vez para impulsar su extensión. Continuaron por tanto en este período la realización de actividades y el



aprovisionamiento de recursos que permitieran a la institución militar ejercer cada vez con mayor propiedad su forzado papel de vigilante de la población civil. Ello implicó acentuar las líneas de mando y endurecer las normas de disciplina en las filas castrenses, lo que se convirtió en no pocos casos en fuente de conflictos. Pero, en medio de todo, el Ministerio de Defensa, como vocero visible de la organización armada, logró el empeño de hacer más evidente su influjo en las decisiones gubernamentales, aun a costa de cierta mengua del prestigio de los Ejércitos frente a importantes sectores sociales.

### 2.3.1. Los medios de lucha contra el enemigo interior

a) *La represión preventiva.* El constante incremento de competencia de los militares suele ser explicado y justificado como un expediente necesario para combatir y liquidar a los diversos grupos alzados en armas que operan en el país. El argumento pretende ser convincente, y en ocasiones lo logra, puesto que desde 1965 comenzaron a surgir en Colombia organizaciones guerrilleras que se reclamaron como revolucionarias, y que además de permanecer lograron también reproducirse durante el decenio siguiente. Las primeras de ellas fueron el "Ejército de Liberación Nacional -ELN-", de inspiración castrista, las "Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-", próximas al partido comunista, y el "Ejército Popular de Liberación -EPL-", de orientación maoísta, que aparecieron en la segunda mitad de los años sesenta y centraron su actividad en las zonas rurales. Posteriormente entraron en escena en 1974 el "Movimiento 19 de Abril -M-19-", de estilo tupamaro, y en 1978 el "Movimiento de Autodefensa Obrera -ADO-", grupo al parecer pequeño y pragmático, ambos radicados en las urbes, aun cuando el M-19 decidió fortalecerse también en el campo a partir de 1980 (118).

Con frecuencia las Fuerzas Militares libraron contiendas armadas con estas organizaciones. Y en ocasiones realizaron campañas de aniquilamiento, la más célebre de las cuales fue quizás la llevada a cabo a finales de 1973 en el territorio de Anorí, en el departamento de Antioquia, dirigida fundamentalmente contra el ELN. Sin embargo, la pretendida tarea de liquidar a la guerrilla no guardaba proporción con las prerrogativas crecientemente asumidas por los militares, a juzgar por la magnitud del fenómeno que se decía combatir y por la naturaleza de los

---

(118) Acerca de la ideología del M-19, que ha sido objeto de controversias, puede consultarse LARA, Patricia, *Siembra vientos y recogerás tempestades*, Barcelona, Edit. Fontamara, 1982.

medios utilizados con ese pretexto. A cualquier observador desprevenido le resulta por lo menos curioso apreciar que un conjunto de organizaciones guerrilleras haya podido conservarse en Colombia por espacio de más de quince años, a pesar de la evidente superioridad numérica y técnica de las fuerzas regulares del Estado. La situación parece tanto más sorprendente cuanto que los rebeldes alzados en armas no constituyeron objetivamente una fuerza de consideración: según información suministrada por el propio ministro de Defensa al Congreso de la república en 1981, el número de guerrilleros escasamente superaba la cifra de 1.800 personas, sin que esa cantidad hubiese sufrido aumentos o disminuciones ostensibles en los años precedentes, de acuerdo con los mismos datos oficiales. Este aparente paradigma sugiere la idea de que para la institución castrense haya sido conveniente tolerar, dentro de ciertos límites, la existencia y actividad de la guerrilla como fuente de justificación de acciones militares de mayor envergadura.

El hecho es que durante la década del setenta se extendió notoriamente el control militar de la población civil mediante la militarización de zonas campesinas y la aplicación generalizada de la justicia penal militar. Los programas de acción cívico-militar fueron paulatinamente cayendo en desuso, dejando claramente al descubierto que la presencia de los soldados en los campos tenía por objeto impedir y sofocar las movilizaciones agrarias en demanda de reivindicaciones tales como la de adjudicación de tierras. La situación fue particularmente visible durante los primeros años del período, cuando las invasiones campesinas tuvieron gran auge. Pero aún después de ello la represión militar en las zonas rurales continuó ampliándose: de un total de 60.325 personas arrestadas por participar en acciones reivindicativas entre enero de 1970 y abril de 1981, 17.907 pertenecían a comunidades campesinas o indígenas, es decir, el 29.7% del total en el país; así mismo, la mayor cantidad de asesinatos causados tanto por agentes estatales como por organizaciones privadas en respuesta a diferentes manifestaciones de protesta recayó sobre campesinos e indígenas, pues se registraron 501 casos, o sea el 47.8% sobre un total de 1.053 muertes denunciadas (119). Por otra parte, al finalizar la década se contabilizaba como militarizada permanentemente más de una tercera parte del territorio habitado del país, que abarcaba especialmente a las regiones del Magdalena medio (ubicado en parte de los departamentos de Santander, Bolívar, Magdalena, norte de Antioquia y Cesar), Tequendama y Sumapaz, del centro hacia el norte de Colombia; la región de Urabá y los departamentos de Sucre, Córdoba y Guajira, al norte del mapa; y el departamento del

---

(119) Ver TORRES SANCHEZ, Jaime y otros, *Colombia Represión 1970-1981* Vol. Bogotá, CINEP, 1982, págs. 33 y 34 y cuadros B-13 y C-13.

Cauca y, más recientemente, los de Tolima, Huila y Caquetá, hacia el sur del país (120). Restricción de sus movimientos diarios, privación de su libertad y constante amenaza de pérdida de su vida es pues la atmósfera en la que ordinariamente se ve obligada a desenvolverse la existencia de una importante porción de moradores de los campos colombianos, cuyo espacio se ha convertido en coto de caza de las tropas del régimen. Algunos de esos moradores se han visto constreñidos a padecer incluso una especie de sino transmisible de generación en generación, como ha ocurrido con los colonos de El Pato que en septiembre de 1980, al igual que en el año 1964, fueron nuevamente sometidos a los efectos de insólitos bombardeos ejecutados por aviones de la Fuerza Aérea (121).

En cuanto a la justicia penal militar se refiere, su aplicación fue práctica corriente durante la década, pues ya para entonces había brotado como emanación automática del estado de sitio, que sólo dejó de regir 23 meses en el período: en enero y parte de febrero de 1970, de enero de 1974 a mediados de junio de 1975, y de finales de junio de 1976 a principios de octubre del mismo año. Los delitos de rebelión, sedición y asonada, secuestro, extorsión y asociación para delinquir, y las contravenciones de porte de armas, alteración del orden público y participación en reuniones públicas no autorizadas, entre muchas otras conductas tipificadas como infracciones, fueron materia permanente de la decisión soberana de los jueces militares. Su actividad se incrementó espectacularmente a partir de enero de 1979, cuando debieron evacuar los casos de numerosas personas detenidas por el Ejército, en la intensa persecución desatada luego de un robo de cerca de 5.000 armas efectuado en la Brigada de Institutos Militares de Bogotá por el M-19. Las detenciones y el juzgamiento adelantados por las autoridades castrenses en forma masiva permitieron entrever los métodos arbitrarios con que ellos se llevaban a cabo, y en particular la práctica de torturas, lo que motivó la intervención, por primera vez en la historia del país, de entidades tales como Amnistía Internacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La atribución de administrar justicia conferida a los militares cumplió en todo caso el cometido para el cual fue instituida, a saber el control y amedrenta-

---

(120) Ver FONDO EDITORIAL SURAMERICA Y SINTRAINSREDIAL —Secc. Cundinamarca— (editores), *Documentos Testimonios - Foro nacional por los derechos humanos*, Bogotá, 1979, págs. 179 a 197; y COMITE DE SOLIDARIDAD CON LOS PRESOS POLITICOS (ed.), *Violación de los derechos humanos en Colombia (Informe de Amnistía Internacional)*, Bogotá, 1980, págs. 39 a 41, 53 a 56, 72 a 90 y 299.

(121) Ver MOLANO, Alfredo y REYES, Alejandro, *Los bombardeos en El Pato*, Bogotá, CINEP, 1980.

miento de la población y de las organizaciones populares especialmente en las ciudades, de manera semejante a como ello se logra de hecho en los campos por virtud de la libre actuación de las tropas.

b) *El parlamento militar*. La dilatación del poder estimula la locuacidad. Al tiempo que los militares afianzaban y extendían su presencia en áreas civiles, desarrollaban también una capacidad cada vez mayor de interlocución y réplica con la sociedad y con las autoridades estatales. A diferencia de los años sesenta, el ejercicio de dicha capacidad no se circunscribió a la publicación de análisis teóricos sobre tácticas y estrategias bélicas, práctica que continuó realizándose en la década del setenta, como se puede deducir de los artículos aparecidos en la Revista de las Fuerzas Armadas a que se ha hecho alusión en páginas anteriores; pero se acompañó además y sobre todo de la reiterada toma de posición y formulación abierta de exigencias en relación con temas políticos neurálgicos y de ostensible concreción en su momento.

Esta nueva actitud fue particularmente visible a partir de la administración López Michelsen, iniciada a mediados de 1974. Quizás su primera manifestación de importancia fue la carta pública dirigida al ministro de Defensa por sus inmediatos subordinados, el comandante general de las Fuerzas Militares y los comandantes del Ejército, la Aviación y la Armada, en la que expresaron su rechazo a informaciones divulgadas por algunos medios periodísticos sobre la persona del ministro, que fueron consideradas por los firmantes de la carta como "injuriosas y calumniosas". Al reiterar el respaldo a su jefe, los comandantes le solicitaron adicionalmente que el gobierno dictara medidas para garantizar la responsabilidad de la prensa por los atentados contra la honra de las personas, el orden social o la tranquilidad pública, bienes todos que se juzgaron agraviados con las publicaciones que motivaron la protesta. Pocos días más tarde el gobierno anunció que estudiaba medidas para corregir abusos cometidos al amparo de la libertad de prensa (122).

El pronunciamiento de los mandos militares demostró ser efectivo y por consiguiente digno de repetirse. Seis meses después el comandante del Ejército divulgó oficialmente una circular enviada a los comandantes de brigada en la cual los instaba a hacer uso de las armas cuando las tropas fuesen atacadas por manifestantes callejeros. La difusión de la circular tuvo por objeto, según su propio

---

(122) Ver *El Tiempo*, septiembre 23 de 1975, págs. 1-A y 8-A; y *El Espectador*, septiembre 24 de 1975, págs. 1-A y 12-A, y septiembre 29 de 1975, págs. 1-A y 8-A.

autor, lograr que "la ciudadanía esté plenamente informada de las posibles consecuencias que puedan acarrear los actos delictivos en que están incurriendo ciertos grupos revoltosos" (123). La gravedad de la amenaza pretendió ser minimizada por el ministro de Defensa, quien señaló que simplemente era una reiteración de los reglamentos militares, que personalmente le había dado el visto bueno al documento antes de ser enviado por el comandante, y que "por tratarse de cuestiones de rutina" no se creyó necesario consultar al presidente de la república sobre ese particular (124). Algunos voceros de opinión repudiaron el gesto, otros lo ensalzaron, el jefe del Estado guardó silencio y el comandante del Ejército permaneció en su cargo.

Analizadas retrospectivamente, las dos declaraciones mencionadas no fueron más que escaramuzas preparatorias del pronunciamiento que harían el 19 de diciembre de 1977 treinta y tres altos oficiales encabezados por el comandante general de las Fuerzas Militares, mediante documento entregado en audiencia especial al presidente de la república. En esa ocasión expresaron ampliamente su preocupación por la existencia de "una campaña sistemática y generalizada de oposición política" y de "una campaña de difamación contra el estamento militar", el cual habría sido objeto de "injustos ataques de prensa y de especial actividad de abogados y jueces", así como de "un debate incalificable en el seno de la Cámara de Representantes". En su inquietud por "mantener incólumes la honra y el prestigio de las Fuerzas Militares", los generales y almirantes firmantes resolvieron "solicitarle nuevamente al gobierno que dicte, por el procedimiento de emergencia, eficaces medidas adicionales para garantizarle a la institución militar y a sus integrantes la honra a que tienen derecho, y a todos los ciudadanos la seguridad que requieren dentro de una patria amable". Hicieron así mismo un llamado para que la expedición de las medidas solicitadas contara "con la comprensión y solidaridad no solo de la Honorable Corte Suprema de Justicia (...) sino de todas las fuerzas vivas del país". Y decidieron por último "notificarle al país" que estarían dispuestos a defender el "patrimonio moral, personal e institucional" de los militares con la misma entereza con que habían consagrado su vida al servicio desinteresado de sus conciudadanos (125).

---

(123) *El Espectador*, abril 2 de 1976, pág. 10-A. Los actos delictivos mencionados por la circular son los siguientes: "la injuria, la calumnia, el tumulto, la solidaridad (*sic*), la piedra, el incendio y, últimamente, se ha puesto en boga el uso de las llamadas bombas 'molotov' y, lo que es más grave, el empleo de ácidos deformadores y de máscaras con que se cubren los delincuentes".

(124) *El Espectador*, abril 6 de 1976, pág. 9-A.

(125) *El Tiempo*, diciembre 20 de 1977, págs. 1-A y 6-A.

El prestigio de la organización castrense se encontraba afectado en esta ocasión por las circunstancias que rodearon el retiro del general Matallana, ocurrido dos semanas antes, así como lo estuvo también al expedirse la declaración de septiembre de 1975, cuando aún se sentían los efectos del retiro de los generales Valencia Tovar y Puyana. Lo anterior es indicativo de la sensibilidad de las Fuerzas Militares a sus disensiones internas y explica en parte el celo por prevenir su propagación mediante medidas como el pronunciamiento comentado que, a la vez que constituyen una advertencia a la sociedad, son también un llamado a la disciplina dentro de las propias filas. Pero ello no oculta la magnitud del paso dado con el manifiesto de diciembre de 1977, mediante el cual la alta oficialidad militar en bloque hizo pública su aspiración de imprimirle al manejo del Estado un rumbo preciso. La decisión de hacer este pronunciamiento, de violar con él en forma estruendosa la prohibición constitucional de deliberaciones militares, y de desconocer igualmente los reglamentos castrenses que expresamente proscriben las peticiones colectivas, es demostrativa del grado de seguridad en el ejercicio del poder político alcanzado por los militares para esa época. El presidente de la república no encontró más recurso que permanecer hábilmente callado frente a la reclamación y tratar de suavizar las tensiones mediante manejos internos. Durante su gobierno había hecho incesantemente el elogio de las Fuerzas Militares y había declarado explícitamente su respaldo a la ampliación de las funciones de aquellas (126). Después del incidente continuaría alabando las acciones castrenses y participando puntualmente en la celebración de las variadas efemérides militares, tradición que prolongaría y enriquecería su sucesor.

El conato de crisis quizás se superó, pero a cambio en todo caso de la obtención de una franquicia para emitir pronunciamientos militares. Durante la administración Turbay Ayala, iniciada en 1978, el fenómeno fue de normal ocurrencia. Recién posesionado, su ministro de Defensa invitó a los particulares a armarse para proveer a su propia seguridad (127). En agosto de 1979 el comandante general de las Fuerzas Militares y los comandantes de cada una de las tres Armas

---

(126) *El Tiempo*, julio 24 de 1977, pág. 13-A.

(127) *El Espectador*, septiembre 13 de 1978, pág. 1-A. Las informaciones de prensa según las cuales el ministro habría hecho verbalmente la invitación a que los ciudadanos se armaran fueron desmentidas por aquél mediante un comunicado oficial. Sin embargo, en dicho comunicado, al referirse al asesinato del ministro saliente de gobierno, Rafael Pardo Buelvas, ocurrido ese día, el ministro de Defensa hizo una revelación aún más grave: "el gobierno no ahorrará esfuerzos de ninguna naturaleza para perseguir a los autores del crimen y hacer caer sobre ellos el peso de la ley, y si no fuere posible el peso de la ley, tendremos que medirlo con las mismas armas con que ellos están sacrificando a los ciudadanos". (se subraya).

replicaron mediante comunicado declaraciones adversas a la aplicación de la justicia penal militar expuestas en una mesa redonda por el ex-procurador general de la nación, Andrés Holguín (128). En 1980 un alto oficial del Ejército reclamó la adjudicación para las Fuerzas Militares de un canal de televisión y de un periódico de circulación diaria. En 1982 el presidente Turbay Ayala se negó a acoger una fórmula de amnistía para los alzados en armas propuesta por la "Comisión de Paz" (organismo creado con el carácter de asesor del gobierno para la búsqueda de soluciones a la situación de orden público) basado, entre otras consideraciones, en el argumento de que las Fuerzas Militares no eran partidarias de esa iniciativa (129).

Este tipo de pronunciamientos constituye de por sí un ejercicio de autonomía política por parte del estamento castrense. Pero representa además un medio de calibrar la capacidad de reacción del Estado y el apoyo o resistencia social que pueda suscitar una intervención militar abierta. El manifiesto del 19 de diciembre de 1977 no provocó ningún comentario en contra por parte de los gremios empresariales; los que de ellos decidieron dar a conocer su opinión expresaron sin ambages su entusiasta respaldo a la reclamación de los generales, como fue el caso de la Asociación Nacional de Exportadores de Café y de la Asociación Colombiana Popular de Industriales —ACOPI—. Sólo unos pocos comentaristas de prensa, incluido entre ellos un importante oficial en retiro, censuraron en voz alta la actitud de los militares. El experimento permitió a las Fuerzas Armadas verificar que una eventual ampliación de su participación en política puede con relativa facilidad contar con el aplauso de importantes sectores de las clases dirigentes y con la neutralización de quienes sean más reticentes a respaldar el hecho.

---

(128) *El Tiempo*, agosto 15 de 1979, págs. 1-A y 5-A.

(129) Ver *El Tiempo*, octubre 31 de 1982, pág. 4-B. La lista de ejemplos podría triplicarse. Por otra parte, en materia de pronunciamientos militares requerirían un tratamiento particular los libros publicados por el general Fernando LANDAZABAL REYES (ministro de Defensa en el momento en que las presentes páginas se escriben), cuyo análisis detallado rebasaría sin embargo la magnitud de este trabajo. Es importante señalar de todas maneras que en ellos se encuentra la exposición más acabada de la doctrina de la seguridad nacional que se haya realizado en Colombia. Además de hacer especial énfasis en la bipolaridad, el general Landazábal deja entrever una profunda y constante obsesión negativa por la libertad de expresión y una actitud reiteradamente justificativa del golpe de Estado del 13 de junio de 1953 en el país. Al respecto pueden consultarse especialmente sus trabajos *Factores de violencia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1975; *La subversión y el conflicto social*, Bogotá, Tercer Mundo, 1980; y *Conflicto social*, Medellín, Editorial Beta, 1982.

c) *Las finanzas militares.* La ampliación del control de la población civil y la formulación de exigencias políticas por parte de las Fuerzas Militares requieren el sustento de recursos materiales financiados a través del presupuesto nacional. La evolución de los gastos del Ministerio de Defensa durante la década del setenta revela el mantenimiento de una cuota considerable de ingreso del Estado destinada a labores de seguridad, así como un incremento apreciable de las partidas de equipamiento militar, acerca de lo cual pueden hacerse las siguientes precisiones con el auxilio de los datos consignados en los Cuadros Nos. 1 a 4:

1. El porcentaje de los gastos de seguridad del Estado se mantuvo alto, a pesar de una leve disminución de la participación relativa de los recursos del Ministerio de Defensa comparados con los del resto de la administración central. En efecto, mientras que en 1969 las apropiaciones del ramo de defensa representaban cerca del 10% del total, para 1980 este porcentaje se había reducido aproximadamente a 8.5%. La disminución es más notoria aún si se le compara con las cifras de la década del sesenta: desde 1958 se observa una disminución casi ininterrumpida de ese porcentaje desde la cifra de 17.23% registrada aquel año hasta la de 12.93% reflejada en el presupuesto de 1968 (130). Es decir, en un período de poco más de 20 años, la participación del presupuesto del Ministerio de Defensa sobre el presupuesto total de la administración central se ha rebajado aproximadamente en la mitad.

Esta reducción porcentual no debe sin embargo llamar a engaño. En primer lugar, porque a pesar de la disminución de la participación relativa hubo, en términos absolutos, un incremento de las apropiaciones del Ministerio de Defensa considerablemente superior a los índices de inflación. Así, de \$1.436 millones en 1969 se llegó a \$17.556 millones en 1980, que implica un aumento de más de 12 veces sobre la cifra inicial, lo que supone incrementos anuales mayores del 100% en promedio durante cada uno de los once años considerados (131). Lo anterior significa que las finanzas estatales crecieron a un ritmo más intenso que el experimentado por las del Ministerio de Defensa, no obstante que estas últimas también aumentaron a gran velocidad.

---

(130) Cifras deducidas de los datos consignados en POSADA, Martín, *loc. cit.*, pág. 45, Cuadro No. 7.

(131) La inflación en 1969 era inferior al 15%, y en 1980 fue cercana al 30%, según los estimativos oficiales. El mismo fenómeno de incrementos absolutos se presentó en los años sesenta: de \$287 millones en 1958 se pasó a \$1.445 millones en 1968, que equivale a más de 5 veces de aumento y a reajustes anuales superiores al 50% en promedio. Ver POSADA, *ibidem*.



**PROPORCION DEL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE DEFENSA SOBRE EL PRESUPUESTO NACIONAL  
(ADMINISTRACION CENTRAL)**

**EVOLUCION ENTRE 1969 Y 1980  
(Miles de pesos)**

|      | A                            |          | B                          |          | C                       |                | D                     |                | E        |                     | F          |                   | G           |          | H          |            | I          |       |
|------|------------------------------|----------|----------------------------|----------|-------------------------|----------------|-----------------------|----------------|----------|---------------------|------------|-------------------|-------------|----------|------------|------------|------------|-------|
|      | Mindefensa<br>Funcionamiento | A<br>B % | Nacional<br>Funcionamiento | B<br>A % | Mindefensa<br>Inversión | D<br>Inversión | Nacional<br>Inversión | E<br>Inversión | D<br>E % | Mindefensa<br>Total | G<br>Total | Nacional<br>Total | H<br>Total  | G<br>H % | I<br>Total | H<br>Total | I<br>Total |       |
| 1969 | 1.381.596                    | 15.50    | 8.908.000                  | 15.50    | 55.045                  | 55.045         | 5.756.000             | 5.756.000      | 0.95     | 1.436.641           | 1.436.641  | 14.664.000        | 14.664.000  | 9.79     |            |            |            | 9.79  |
| 1970 | 1.641.518                    | 14.66    | 11.190.500                 | 14.66    | 243.379                 | 243.379        | 7.047.100             | 7.047.100      | 3.45     | 1.884.897           | 1.884.897  | 18.237.600        | 18.237.600  | 10.33    |            |            |            | 10.33 |
| 1971 | 1.891.878                    | 15.06    | 12.560.000                 | 15.06    | 1.897.430               | 1.897.430      | 9.731.400             | 9.731.400      | 19.49    | 3.789.308           | 3.789.308  | 22.291.400        | 22.291.400  | 16.99    |            |            |            | 16.99 |
| 1972 | 1.892.307                    | 13.00    | 14.546.000                 | 13.00    | 362.475                 | 362.475        | 9.518.300             | 9.518.300      | 3.80     | 2.254.782           | 2.254.782  | 24.064.300        | 24.064.300  | 9.36     |            |            |            | 9.36  |
| 1973 | 2.276.844                    | 14.35    | 15.860.800                 | 14.35    | 202.361                 | 202.361        | 13.941.400            | 13.941.400     | 1.45     | 2.479.205           | 2.479.205  | 29.802.200        | 29.802.200  | 8.31     |            |            |            | 8.31  |
| 1974 | 2.646.104                    | 14.99    | 17.649.400                 | 14.99    | 304.254                 | 304.254        | 18.368.800            | 18.368.800     | 1.65     | 2.950.358           | 2.950.358  | 36.018.200        | 36.018.200  | 8.19     |            |            |            | 8.19  |
| 1975 | 3.442.574                    | 14.93    | 23.055.200                 | 14.93    | 580.462                 | 580.462        | 26.790.900            | 26.790.900     | 2.16     | 4.023.036           | 4.023.036  | 49.846.100        | 49.846.100  | 8.07     |            |            |            | 8.07  |
| 1976 | 3.877.382                    | 10.71    | 36.184.700                 | 10.71    | 1.097.191               | 1.097.191      | 16.611.000            | 16.611.000     | 6.60     | 4.974.573           | 4.974.573  | 52.795.700        | 52.795.700  | 9.42     |            |            |            | 9.42  |
| 1977 | 5.292.118                    | 11.11    | 47.623.700                 | 11.11    | 770.911                 | 770.911        | 24.214.700            | 24.214.700     | 3.18     | 6.063.029           | 6.063.029  | 71.748.400        | 71.748.400  | 8.45     |            |            |            | 8.45  |
| 1978 | 7.434.289                    | 10.86    | 68.430.400                 | 10.86    | 1.067.967               | 1.067.967      | 32.090.400            | 32.090.400     | 3.32     | 8.502.256           | 8.502.256  | 100.520.800       | 100.520.800 | 8.45     |            |            |            | 8.45  |
| 1979 | 10.543.246                   | 10.33    | 101.969.100                | 10.33    | 1.566.033               | 1.566.033      | 48.190.600            | 48.190.600     | 3.25     | 12.109.279          | 12.109.279 | 150.159.700       | 150.159.700 | 8.06     |            |            |            | 8.06  |
| 1980 | 14.640.741                   | 11.29    | 129.676.400                | 11.29    | 2.499.808               | 2.499.808      | 64.068.400            | 64.068.400     | 3.90     | 17.140.549          | 17.140.549 | 193.744.800       | 193.744.800 | 8.84     |            |            |            | 8.84  |
|      |                              |          |                            |          |                         |                | 1969 - 1980           |                |          | 67.607.913          | 67.607.913 | 763.893.200       | 763.893.200 | 8.78     |            |            |            | 8.78  |

Fuente: Informes financieros de la Contraloría General de la República.



Cuadro No. 3

**PROPORCION DE GASTOS TOTALES Y CONJUNTOS DEL  
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y POLICIA NACIONAL  
SOBRE EL PRESUPUESTO NACIONAL (ADMINISTRACION CENTRAL)**

**EVOLUCION ENTRE 1969 Y 1980**

| Año       | %     |
|-----------|-------|
| 1969      | 15.82 |
| 1970      | 16.43 |
| 1971      | 23.17 |
| 1972      | 15.50 |
| 1973      | 13.78 |
| 1974      | 13.95 |
| 1975      | 14.13 |
| 1976      | 15.04 |
| 1977      | 14.33 |
| 1978      | 14.03 |
| 1979      | 13.23 |
| 1980      | 14.55 |
| 1969-1980 | 14.49 |

Fuente: Cuadros No.s 1 y 2.

En segundo lugar, no todas las partidas efectivamente asignadas al Ministerio de Defensa figuran en el presupuesto de la administración central que aquí se analiza. Muchas de ellas se encuentran consignadas en el presupuesto de las entidades descentralizadas, especialmente a partir de la reforma del régimen de elaboración del presupuesto establecida por el decreto 294 de 1973. Por consiguiente, la consideración de los rubros asignados a organismos vinculados o adscritos a ese Ministerio, tales como la Defensa Civil, el Hospital Militar o la Industria Militar, elevan necesariamente el promedio de gastos de defensa sobre el total del gasto público.

Por último, debe tenerse en cuenta que, aun haciendo caso omiso de las dos consideraciones precedentes, el porcentaje de participación del presupuesto del Ministerio de Defensa sobre el presupuesto de la administración central, cuyo promedio en los años setenta fue cercano al 10%, es una cifra alta en relación con la de los ministerios y los departamentos administrativos restantes. Y lo es

más todavía si, para calcular los gastos de seguridad, se le adiciona el presupuesto de la Policía Nacional, que se elabora en forma separada al del Ministerio, caso en el cual la cifra resultante sería aproximadamente del 15% en promedio durante los años considerados. (Ver Cuadro No. 3).

2. El segundo aspecto que se deduce con claridad de los datos presupuestales es el intenso crecimiento de los gastos de inversión del Ministerio de Defensa, circunstancia que se aprecia tanto en términos absolutos como relativos.

De \$55 millones ejecutados en inversión en el Ministerio de Defensa en 1969 se evolucionó hasta lograr la cantidad de \$2.499 millones en 1980, lo que representa un aumento absoluto de 45 veces sobre la cifra inicial y equivale a incrementos anuales del 410% en promedio para cada uno de los once años considerados (132). Ello significó que los gastos de inversión del Ministerio de Defensa, que no representaban siquiera el 1% de la inversión de la administración central en 1969, se elevaron para 1980 hasta alcanzar una participación del 3.9% en el total de gastos de inversión de los Ministerios, es decir un aumento relativo de más de 4 veces durante el período.

Estos incrementos considerablemente altos repercutieron en la distribución interna de los recursos en el Ministerio de Defensa. Mientras que en 1958 las partidas destinadas a inversión en aquella dependencia no representaban más del 0.6% de lo que la misma gastaba en funcionamiento, para 1969 esa cifra era cercana al 4% y en 1980 superaba el 17% (Ver Cuadro No. 4). De acuerdo con esto, y en concordancia con lo señalado antes, puede afirmarse que el Ministerio de Defensa cuadruplicó durante la década del setenta, en términos relativos, su ritmo de gastos tendiente a la adquisición de equipo.

Con el control directo de más del 15% del presupuesto nacional, y con la tecnificación de sus materiales y equipos a través de considerables inyecciones de inversión, las Fuerzas Militares contaron con recursos aptos para mantener y reproducir su poder dentro del Estado y captar, como organización con pretensiones de autonomía política, adeptos entre la sociedad.

---

(132) La tendencia se manifiesta desde la década del sesenta. La variación entre 1958 y 1968 fue de \$1.7 millones a \$127.1 millones. Por otra parte, debe advertirse que en 1971 se presentó un considerable incremento atípico en los gastos de inversión del Ministerio, que se ha explicado por la compra de aviones Mirage. Ese aumento representó en todo caso el 19.49% de la inversión total de la administración central aquel año.

**PROPORCION DE GASTOS DE INVERSION SOBRE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO  
DEL MINISTERIO DE DEFENSA**

**EVOLUCION ENTRE 1958 Y 1980**  
(Miles de pesos)

|       | Inversión | Funcionamiento | $\frac{I}{F} \%$ |
|-------|-----------|----------------|------------------|
| 1958  | 1.724     | 285.636        | 0,60             |
| 1959  | 3.942     | 299.357        | 1,31             |
| 1960  | 12.415    | 352.735        | 3,51             |
| 1961  | 11.498    | 399.147        | 2,88             |
| 1962  | 6.802     | 446.708        | 1,52             |
| 1963  | 9.089     | 596.856        | 1,52             |
| 1964  | 26.778    | 677.907        | 3,95             |
| 1965  | 12.462    | 766.446        | 1,62             |
| 1966  | 34.554    | 899.348        | 3,84             |
| 1967  | 16.536    | 1.017.017      | 1,62             |
| 1968  | 127.186   | 1.309.455      | 9,71             |
| Total | 262.986   | 7.050.612      | 3,72             |

|       | Inversión  | Funcionamiento | $\frac{I}{F} \%$ |
|-------|------------|----------------|------------------|
| 1969  | 55.045     | 1.381.596      | 3,98             |
| 1970  | 243.379    | 1.641.518      | 14,82            |
| 1971  | 1.897.430  | 1.891.878      | 100,29           |
| 1972  | 362.475    | 1.892.307      | 19,15            |
| 1973  | 202.361    | 2.276.844      | 8,88             |
| 1974  | 304.254    | 2.646.104      | 11,49            |
| 1975  | 580.462    | 3.442.574      | 16,86            |
| 1976  | 1.097.191  | 3.877.382      | 28,29            |
| 1977  | 770.911    | 5.292.118      | 14,56            |
| 1978  | 1.067.967  | 7.434.289      | 14,36            |
| 1979  | 1.566.033  | 10.543.246     | 14,85            |
| 1980  | 2.499.808  | 14.640.741     | 17,07            |
| Total | 10.647.316 | 56.960.597     | 18,69            |

Fuentes: —Años 1958 a 1968: POSADA, Martín, *Loc. cit.*, pág. 45; Cuadro No. 7.  
—Años 1969 a 1980: Cuadro No. 1.

### 2.3.2. La unidad de las Fuerzas Armadas

El proceso de adopción de la doctrina de la seguridad nacional como ideología de las Fuerzas Armadas ha sido indudablemente liderado por el Ejército. Sin embargo, tanto la Armada como la Fuerza Aérea y la Policía Nacional han participado activamente en la recepción y ejecución de los lineamientos de la doctrina, dentro de las condiciones de subordinación jerárquica que caracterizan sus relaciones con aquél.

La persecución del enemigo interior se convirtió en la tarea fundamental de los diversos tipos de soldados. En la realización de esa misión la Marina cumplió labores destacadas en la década del setenta. En particular le correspondió reprimir en varias ocasiones conflictos laborales y estudiantiles desencadenados en inmediaciones de su zona ordinaria de actividades, las regiones costeras. Así, en 1970 y 1974 se distinguió por el control de huelgas portuarias desatadas respectivamente en Buenaventura y Tumaco, localizadas en la costa pacífica del suroccidente del país. En 1976, además de cumplir un papel semejante en aquellos puertos, realizó también especiales actividades de mantenimiento del orden público en las zonas industriales de Mamonal, Carmen de Bolívar y Ovejas, próximas al litoral atlántico (133). Por otra parte, la labor de militarización de las zonas rurales adelantada por el Ejército fue complementada desde 1973 con la creación de un "componente de la Armada con fines estrictos de orden público, integrado por comandos de selva de la Infantería y unidades de flotilla fluvial", que centró sus operaciones en la región del Magdalena medio (134).

En menor medida, pero en forma semejante, la Fuerza Aérea consagró también sus principales esfuerzos al servicio de las labores del Ejército consideradas antisubversivas. Además de los "vuelos de apoyo aerotáctico", convertidos en práctica de ejecución rutinaria, y en ocasiones elevados a la categoría de misiones de bombardeo como las realizadas en El Pato, la FAC suministró igualmente al Ejército una destacada colaboración en la ejecución de detenciones masivas ordenada desde enero de 1979.

Tanto la Armada como la Fuerza Aérea recibieron permanentemente capacitación especial para el perfeccionamiento de su destreza en las tareas inherentes

---

(133) *Memoria del Ministro de Defensa*, año 1970, pág. 65; 1974, pág. 102; y 1976, pág. 96.

(134) *Idem*, año 1973, págs. 93 y 99.

al nuevo papel adoptado por las Fuerzas Militares. La primera, al igual que la mayoría de sus homólogas del continente, concurreó en forma puntual a las maniobras de la "Operación Unitas", práctica de entrenamiento realizada anualmente por la Marina de los Estados Unidos para las flotas latinoamericanas de guerra. La FAC, a su turno, fue la principal participante en los Planes "Halcón Vista", operaciones de entrenamiento en lucha antisubversiva realizadas conjuntamente por las Fuerzas Militares, organismos de seguridad del Estado, grupos civiles de apoyo y, en ocasiones, delegados militares estadounidenses (135).

La Policía, en fin, relegada a un plano de evidente inferioridad respecto de las Fuerzas Militares, fue la institución encargada de cumplir el papel de suplente del Ejército de acuerdo con las variaciones de la escena de orden público. No solo debió ceder intermitentemente el sitio a los soldados en el control de manifestaciones urbanas, sino que además le correspondió desempeñarse como compañía de guerra en zonas rurales, como fue el caso de varios desalojos de indígenas efectuados en el departamento del Cauca, especialmente durante los primeros años del decenio.

La relativa armonía observada por los cuerpos armados del Estado en el desarrollo de los planes de seguridad nacional no es un fenómeno extraño si se tiene en cuenta la reorganización producida en los años sesenta en materia de subordinación y jerarquía entre aquellos cuerpos, a lo cual se hizo alusión en la primera parte de este estudio. Además, aquella reorganización se vio reforzada por la cohesión ideológica infundida desde la Escuela Superior de Guerra y por el mantenimiento de autonomía para el manejo de la institución armada por los propios militares, sin injerencias de los partidos políticos, lo que permitió acentuar el espíritu de cuerpo y por consiguiente afianzar la unidad de mando.

Sin embargo, durante la década del setenta se hicieron visibles algunos asomos de enfrentamiento entre las Fuerzas Militares. Los incidentes de amenaza a la unidad fueron protagonizados fundamentalmente por la Armada Nacional y por oficiales en retiro. De ellos puede deducirse que la principal causa latente de división entre los uniformados es la existencia de rígidos mecanismos de exclusión en cuanto al acceso a los puestos máximos de mando en la organización castrense.

---

(135) En la década se realizaron los planes V a X en los años 1970, 1971, 1972, 1973, 1974 y 1978, respectivamente.

Entre agosto de 1978 y septiembre de 1979 se desarrolló una álgida pugna entre las altas autoridades de la Marina y las del Ejército, representadas estas últimas por el ministro de Defensa. La disputa salió a la luz pública por la insólita prohibición que el ministro impuso al comandante de la Armada de realizar con las fuerzas navales investigaciones de naufragios ocurridos en aguas territoriales del país. Posteriormente, el mismo comandante renunció a su cargo en protesta expresa por el hecho de haberse nombrado a un oficial del Ejército, de menor antigüedad que él, como comandante general de las Fuerzas Militares. Su renuncia fue aceptada, pero a lo largo de 1979 se debatió insistentemente el problema de la excesiva superioridad del Ejército sobre las demás instituciones militares, debate que fue llevado al Senado como consecuencia de un pliego de peticiones enviada a esa corporación por oficiales de la Marina. El episodio aparentemente culminó en septiembre de 1979, con el nombramiento de un contralmirante como Inspector General de las Fuerzas Militares, siendo así la primera vez que esa posición, sexta en el rango de importancia militar, se otorgaba a alguien no perteneciente al Ejército (136).

El conflicto con los militares en retiro tuvo mayor resonancia debido, entre otras razones, a la aureola de los personajes envueltos en la discusión. La remoción de los generales Puyana, Valencia Tovar y Matallana dejó conocer la existencia de una disputa estructural entre los altos oficiales del Ejército por la conquista de las principales posiciones directivas de las Fuerzas Militares. En ocasiones se ha interpretado el hecho como expresión de un enfrentamiento ideológico en el cual los militares excluidos representarían el ala progresista de la institución, que habría sido "purgada" por la fracción más retardataria (137). Es probable que algo de ello haya habido en ese suceso, aun cuando no parece acertado extremar tal apreciación. Si bien las declaraciones expedidas por los generales afectados, durante los días inmediatamente siguientes a su regreso a la vida civil, estuvieronazonadas de críticas al gobierno de turno y de otros aspectos de carácter político, su enjuiciamiento de las funciones asumidas por la institución castrense no llegó más allá de censurar, con mayor o menor énfasis, ciertos casos de aplicación de la justicia penal militar. No podría ser de otra forma, puesto que su brillante trayectoria se confundía con la modificación del papel del Ejército, que ellos habían contribuido eficazmente a llevar a cabo. La diferencia de matices que pudie-

---

(136) *El Tiempo*, agosto 5 de 1978, pág. 1-A; y *El Espectador*, marzo 26 de 1979, pág. 17-A; agosto 30 de 1979, pág. 12-A; y septiembre 2 de 1979, pág. 18-A.

(137) A manera de ilustración de estas tesis puede consultarse BERMUDEZ ROSSI, *op. cit.*, págs. 253 a 261 y 266 a 276.



re existir entre quienes padecieron el ostracismo y aquellos que se beneficiaron con la medida no tendría probabilidades, en tales circunstancias, de constituir una contradicción sustancial en cuanto a la orientación y el manejo de las Fuerzas Militares. Los notables relevos ocurridos entre 1975 y 1977 muestran por consiguiente un ingrediente de rivalidad y aspiraciones personales tanto o más importantes que la virtual oposición entre militares progresistas y retardatarios.

Tales rivalidades se expresaron sin pudor en torno a la titularidad del cargo de ministro de Defensa. La protesta por el retiro de los ilustres oficiales derivó en controversia acerca de la conveniencia o el perjuicio de que esa cartera fuese desempeñada por un militar, a la vez que se prodigó en ataques a la gestión de quien la ejercía en el momento, el general Varón Valencia. La profanación del principio de autoridad de la institución militar hecha por quienes habían pertenecido gloriosamente a sus legiones fue vista por los altos mandos de aquella como el más grave riesgo para el mantenimiento de la unidad interna de las Fuerzas Armadas. Para contener ese inminente peligro en el momento, se recurrió desesperadamente a la promulgación de comunicados marciales en defensa del honor de la carrera de las armas, suscritos por la encumbrada oficialidad en ejercicio, como se vio anteriormente. Pero la magnitud del riesgo fue considerada tal que se juzgó necesario prevenir la posibilidad de su repetición. En julio de 1979 se expidió un nuevo reglamento disciplinario, tanto para las Fuerzas Militares como para la Policía, que hacía extensivas al personal retirado las prohibiciones y sanciones vigentes para el personal en servicio (138). La maniobra sin embargo fue burdamente realizada: más tardaron los decretos respectivos en expedirse que en surgir el reclamo de militares y policías en retiro que denunciaron, personalmente y a través de sus asociaciones, el intento de limitar su libertad de expresión que tras el nuevo reglamento se escondía. Lejos de dar resultado, el mecanismo disciplinario se convirtió en motivo de un nuevo argumento en contra de la autoridad del ministro de Defensa, y las normas acusadas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia (139). Pero el acontecimiento confirmó el celo militar por la conservación del ministerio y evidenció el contraste entre la unidad silenciosa y obediente de la institución armada y la pluralidad bulliciosa y díscola de los soldados en retiro.

---

(138) Decretos extraordinarios 1776 de julio 27 de 1979 (artículos 80 y 220), y 1835 de julio 31 de 1979 (artículo 262).

(139) Ver *El Espectador*, julio 31 de 1979, pág. 8-A; agosto 3 de 1979, págs. 1-A y 13-A; agosto 16 de 1979, pág. 12-A; y *El Tiempo*, agosto 2 de 1979, pág. 6-C; y marzo 14 de 1980, pág. 1-A.

La conservación del Ministerio de Defensa era no obstante un punto crucial en el mantenimiento del poder de las Fuerzas Militares dentro del Estado. Su control se había convertido en el medio de asegurar un tratamiento de igualdad con las restantes fuerzas políticas intervinientes en la conducción del régimen. Al finalizar la década se había alcanzado a través de ese ministerio un elevado grado de influencia en la administración. A ella se le atribuye el hecho de haber logrado la expedición por el gobierno del "Estatuto de Seguridad", decreto de estado de sitio dictado en septiembre de 1978, mediante el cual se reafirmó la competencia de la justicia penal militar en relación con los civiles, se crearon nuevos delitos, se aumentó la pena para algunos de los existentes y se estableció la posibilidad de imponer la censura de prensa, con lo cual se dio satisfacción a las demandas expresadas en el manifiesto dirigido al presidente de la república por los 33 generales y almirantes de la guarnición de Bogotá (140). El poderío militar fue sentido de cerca por numerosos sectores de la población que no solamente se vieron sometidos a percibir las cada vez más frecuentes apariciones en público del ministro de Defensa, sino que sintieron también la continua presencia de tropas en las calles y en los campos y conocieron directa o indirectamente de las numerosas redadas llevadas a cabo por ellas.

No es osado afirmar que el prestigio de la institución militar sufrió algún deterioro como consecuencia del poderío por ella exhibido ante la población civil. La denuncia constante de arbitrariedades y de violaciones a los derechos humanos levantó una ola considerable de protesta que encontró eco en personalidades influyentes de los partidos políticos dominantes y en importantes organismos internacionales. La pérdida de imagen que las Fuerzas Armadas habían experimentado en su conflicto con los militares retirados se hizo aún mucho más aguda con este repudio popular a las acciones de las brigadas.

Paradójicamente, al iniciarse los años ochenta el Ejército se encontraba en una de las situaciones de mayor poderío conocidas en su historia dentro de la organización política colombiana y al mismo tiempo de mayor enjuiciamiento entre la organización social. Ello sucedía después de haber dedicado largo tiempo al empeño de obtener como entidad autónoma un arraigo social significativo que diera sustento a la realización de un proyecto político-militar basado en la doctrina de la seguridad nacional. La afectación de su prestigio podría ser sin embargo un fenómeno pasajero. Sólo el desenvolvimiento de otros hechos políticos,

---

(140) Decreto 1923 de septiembre 6 de 1978.

tales como el mantenimiento de una audiencia aceptable por parte de los partidos dominantes y de un modelo de desarrollo consentido por los gremios empresariales, permitirían a las Fuerzas Militares determinar si contarían con condiciones adecuadas para cicatrizar las heridas de su prestigio reduciendo las apariencias externas de su poder, o si por el contrario deberían aventurarse a acentuar dicho poder aun a costa de hacer más profundas aquellas heridas.

### 3. Militarismo y democratización

La dominación política, que todo Estado tiene por objeto garantizar, puede ejercerse bajo muy variadas formas. Tanto la democracia, basada en un sistema de fabricación de consenso fomentado por una tupida red de hilos disciplinarios, como la dictadura, cimentada en esquemas de sumisión generados por la omnipresencia de la autoridad, han demostrado ser modalidades aptas para lograr la preservación y el desenvolvimiento de las relaciones sociales de producción imperantes en una sociedad en concreto. Lo dicho es aplicable también a las modalidades híbridas, en las que se encuentran combinaciones diversas de patrones democráticos y dictatoriales.

El fenómeno de militarización ocurrido en Colombia en los tres primeros decenios de la segunda mitad del siglo XX ofrece dificultades para ubicar su régimen político dentro de cualquiera de las clasificaciones antes aludidas, y por consiguiente para derivar de ello cuál es su forma de funcionamiento, qué fisuras reales presenta y qué alternativas de cambio ofrece. A pesar de exhibir un conjunto apreciable de instituciones representativas y desarrollos importantes del principio de legalidad (141), la existencia de dicha militarización hace que el calificativo de democracia aplicado a la organización política colombiana suene por lo menos presuntuoso. Pero al mismo tiempo ello impide asimilar las circunstancias del país estrictamente a las de una dictadura, como las representadas por los regímenes militares implantados en la misma época en varios Estados latinoamericanos.

En gran parte la dificultad estriba en la diferencia que comúnmente se ha establecido entre democracia y militarización. Concebidos esos términos como antagónicos, no es posible imaginar la existencia de un régimen democrático que al mismo tiempo sea regido en parte significativa por los militares. La confusión se hace aún más grande cuando el término militarización se restringe, como es frecuente hacerlo, para designar exclusivamente los eventos que se desarrollan a partir de un golpe de Estado. La restricción es evidentemente arbitraria, porque si bien la forma más visible de conducción de la política por el estamento cas-

---

(141) Más aún: las instituciones políticas muestran una estirpe marcadamente liberal, en el sentido más jacobino del término, según lo ha ilustrado VALENCIA VILLA, Hernando, *El Anticonstitucional*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1981.

trense es la que se realiza por medio de la usurpación súbita de la dirección del Estado, no es esa la única posible. Los casos menos notorios no son por ello menos reales (142).

La oposición entre democracia y militarización es cierta en la medida en que ésta niega atributos principales de la primera. Sin embargo, es un hecho que el Estado colombiano muestra durante los años de 1960 a 1980 síntomas relativamente elevados de una y otra. El juego medianamente libre de los partidos políticos y la posibilidad de hacer efectivos derechos y garantías sociales se combinan en esa época con una creciente intervención de los militares en el manejo del Estado, como ejercicio de un poder directo y orgánico de la institución armada en el mismo, y con las pretensiones de ampliar esa autonomía mediante la creación de bases sociales de apoyo de la organización castrense. No se trata de un fenómeno semejante al ocurrido en Uruguay entre finales de los años sesenta y principios de los setenta, en que existía un presidente civil como débil fachada de una junta militar. Aunque no deben descartarse las probabilidades de que el régimen colombiano en un futuro tome definitivamente el rumbo de una situación como la uruguaya, el caso analizado es bien diferente. Se trata de una verdadera repartición de competencias entre militares y civiles (incluidos partidos políticos y gremios empresariales), en la que las partes mantienen una mutua y necesaria relación de dependencia, y en la que la responsabilidad global del manejo del Estado descansa realmente en los representantes de los partidos políticos. El resultado de esta coalición es sin duda una especie particular de democracia restringida: una república militar, para mayores precisiones, no obstante el carácter herético de la expresión.

El presente estudio ha estado dedicado a analizar los principales aspectos del contenido militar de esa república. Resta quizás hacer algunas consideraciones en torno a las circunstancias que hicieron posible el desarrollo de la militarización, las características que ella infundió al régimen y las influencias que recibió del mismo, y las perspectivas de su metamorfosis.

### 3.1. El anclaje de la militarización

El proceso de militarización en Colombia está ligado al fenómeno de la Violencia. La necesidad de hacer frente a las guerrillas mediante tácticas bélicas

---

(142) Sobre el tema pueden encontrarse precisiones de importancia en CARRANZA, Mario Esteban, *Fuerzas Armadas y Estado de excepción en América Latina*, México, Siglo XXI, 1978, pág. 62 y ss.

suministró a las Fuerzas Militares bases materiales para interiorizar el nuevo papel de los ejércitos como guardianes del orden interno estimulado por los Estados Unidos dentro del contexto de la guerra fría y acentuado a partir del éxito de la Revolución Cubana. La posesión de parte importante del aparato de Estado durante el gobierno de Rojas Pinilla permitió a los militares, al restaurarse el juego de partidos, pactar con éstos las condiciones de su permanencia en el manejo de una porción de los asuntos estatales. La reorganización, el desarrollo y la ampliación de instituciones armadas y de su competencia dieron cuerpo a ese pacto al amparo de la asesoría norteamericana y, más recientemente, con el aliento doctrinario de las teorías de seguridad nacional.

La militarización no es, pues, un fenómeno atribuible a la buena o mala voluntad de determinado directivo castrense, ni a las inclinaciones reales o presuntas de la institución militar en su conjunto. Más remotamente puede tener sus raíces en la quiebra de los fundamentos ideológicos del sometimiento de las clases populares ocurrida durante la primera mitad del siglo. El marco político de la sociedad colombiana hacia 1920 estaba constituido por una democracia formal inserta todavía dentro de un universo de valores aristocráticos. La condición central para la obtención de consenso político no estaba dada por la existencia de relaciones de igualdad, como en las democracias, sino por la subsistencia de tratamientos de desigualdad, como en el régimen señorial. La sumisión natural del peón al hacendado y del operario al patrón permitían a las clases dominantes zanjar sus diferencias en el Estado, con frecuencia de manera ruda, pero sin la zozobra de un levantamiento inminente de los desposeídos. El desarrollo de la industrialización y la generalización de derechos a los sectores populares minaron el principio de desigualdad y la adhesión personal por ella establecida, pero sin que en su reemplazo se hubiesen establecido mecanismos eficientes de captación acordes con las nuevas condiciones e intereses de proletarios y campesinos. La carencia de esos mecanismos fue suplida por los partidos liberal y conservador, después del paréntesis del gobierno de Rojas Pinilla, con políticas de restricción y mediante la represión de las armas. La legitimidad precaria de las colectividades partidistas fue apuntalada con el soporte de las Fuerzas Militares. De allí en adelante la militarización del Estado se convirtió en un proceso que generó su dinámica propia.

### 3.2. El militarismo republicano

Ahora bien, ese proceso de militarización se llevó a cabo a través de las instituciones jurídicas y preservando la existencia de éstas. La reestructuración de las Fuerzas Armadas y las nuevas prerrogativas que les fueron concedidas, la ex-

ensión de la cobertura del Ministerio de Defensa y la organización del Estado en función de los "frentes de poder", estuvieron sometidos a la contingencia de plasmarse en forma jurídica para adquirir entidad. Hasta la modificación de las funciones del ejército estuvo acompañada por intensos y prolongados esfuerzos de justificación jurídica basados en reinterpretaciones de las normas constitucionales sobre la materia. El hecho de que los moldes de la militarización hubiesen debido ser filtrados a través de los esquemas jurídicos no significa solamente que requirieran ser adoptados mediante leyes o decretos, lo cual es apenas elemental, sino que dicha adopción hubo de someterse a las demás reglas del ordenamiento jurídico, como el control de constitucionalidad por la vía judicial. Aun en los casos en que se recurrió para el efecto al mecanismo irregular del estado de sitio, sus lineamientos así mismo irregulares fueron igualmente observados.

Este sometimiento particular, y hasta cierto punto atípico, de la militarización a la juridicidad no puede explicarse como consecuencia de un venerado espíritu de apego a las leyes, que supuestamente habría infundido para siempre a las instituciones del país el General Santander desde la época de la independencia. La observancia de las normas de derecho fue una de las reglas esenciales del pacto de coalición celebrado entre los partidos políticos y las Fuerzas Militares. Su respeto por parte de la milicia era una garantía de la permanencia de los partidos en el aparato de Estado. El desconocimiento de esa regla habría implicado por sí mismo el rompimiento del pacto y la pérdida (o la reconstitución sobre nuevas bases) del respaldo político a la institución armada. Una vez que se comenzó a transitar sobre esos parámetros fue necesario seguir haciéndolo de la misma manera, en vista de la necesidad recíproca de los socios de la coalición. Ello explica el carácter republicano de la militarización.

En este sentido puede adquirir alguna significación la idea, frecuentemente expresada por analistas, de que una de las razones explicativas de la ausencia de golpe militar en Colombia durante el período en estudio la constituyó el sistema de partidos existente (143). Pero para que la afirmación no resulte una perogrullada es necesario tener en cuenta que ese sistema de partidos debió modificarse para abrir campo a la militarización. Ante la incapacidad de dichos partidos para asegurar por sí solos lo esencial de la cohesión social, y frente a la perspectiva de no rescatar el control del aparato estatal, optaron por ceder parte de éste a las

---

(143) Al respecto ver INCENHOUR, James Otis, *The military in the Colombian politics*, disertación de doctorado en Ciencia Política, The George Washington University, 1976 (edición facsimilar de *University Microfilms International*, Ann Arbor, Michigan, USA, 1979), págs. 234, 244 y 247.

Fuerzas Militares como condición necesaria para permitir su reproducción política. No se trata entonces de que los partidos dominantes colombianos poseyesen una especie de poder mágico capaz de conjurar las ambiciones militares, sino que estas ambiciones fueron satisfechas parcialmente a cambio de que el poder fuese compartido. Si no hubo golpes militares en el período se debió a que el golpe se incubó preventivamente en el interior del propio Estado por medio del recurso de la militarización, que permitió una convivencia relativamente armónica entre civiles y militares, y que hizo innecesario acudir al expediente, de todas formas riesgoso, de los cuartelazos.

A pesar de que la república militar demostró ser un régimen estable para el mantenimiento de la dominación política durante un tiempo relativamente prolongado, su propia naturaleza generaría a la larga las bases de su desestabilización. Constituido sobre el supuesto de que cada una de las partes de la coalición podría ofrecer a la otra el complemento necesario para asegurar el control del Estado, la dinámica del régimen debería conducir lógicamente a su superación. Tanto las fuerzas políticas como las militares aspirarían a construir con sus propios recursos el complemento que encontraban en la alianza, de tal manera que se pudiese llegar a prescindir de ésta. Los partidos se empeñarían en buscar mecanismos de participación a través de los cuales lograrán controlar los conflictos sociales sin necesidad del uso permanente de la coerción, y la organización castrense perseguiría capacitarse en la administración del Estado y aglutinar fuentes propias de respaldo social. La competencia parece haberse desarrollado en forma desigual. Mientras que los partidos políticos no lograron incrementar considerablemente su audiencia, las Fuerzas Militares consiguieron aumentar notoriamente su presencia en el Estado. Al finalizar la década del setenta, la necesidad de contar con la asociación del estamento militar era para los partidos políticos más apremiante que al inicio del pacto. Gracias a esa fortaleza armada el régimen permanecería estable, pero ella misma era no sólo causa de su bajo prestigio sino también motivo de replanteamiento de las condiciones de la coalición, puesto que se habían modificado las relaciones de igualdad entre las partes. La militarización parecía absorber a la república. Pero quizás no estaba madura aún para prescindir de ella.

### 3.3. En vísperas de la metamorfosis

Tanto al iniciarse la república militar, con la instauración del Frente Nacional en 1958, como al culminar el decenio del setenta, la posibilidad de un golpe militar era una perspectiva siempre vislumbrable en el horizonte a mediano plazo. Sin embargo, entre las dos épocas existía una diferencia de consideración a ese



respecto: en 1980 las Fuerzas Militares contaban con mayores recursos para dar un golpe de Estado que en 1958 y, por la misma razón, se encontraban menos apremiadas para hacerlo. Así, aunque por motivos distintos en cada oportunidad, la naturaleza particularmente híbrida del régimen generó permanentemente argumentos para pronosticar la irrupción de una junta de gobierno de las Fuerzas Armadas al mismo tiempo que elementos para desdibujar esa hipótesis. Entre tanto, la realidad escueta fue la extensión constante y progresiva del poder de las Fuerzas Militares dentro del Estado, sin estremecimientos súbitos.

La ambigüedad sin embargo no puede permanecer indefinidamente: la dinámica adoptada por esa forma de gobierno impulsa necesariamente hacia un replanteamiento de la coalición cívico-militar. Si durante los años ochenta se mantiene o sigue aumentando el peso decisivo de la institución castrense en el Estado, el régimen civil desaparece por desgaste social o por absorción militar. La otra alternativa posible es la de que se reduzca el poder político de la institución armada, lo cual a su vez puede conducir a una reacción golpista por parte de ésta, o a la constitución de una democracia burguesa más o menos plena. Las luchas sociales determinarán por cuál de esos tres caminos se enrumbará el Estado colombiano en los años venideros.

De las tres posibilidades planteadas, la que aparece como menos viable es la mencionada en último lugar, no solamente por ley de probabilidades, sino además porque es la que objetivamente ofrece mayores dificultades y resistencias para su realización. Algo en el régimen indica sin embargo el propósito de disimular un tanto el aire marcial de las instituciones. La reforma constitucional aprobada en 1979, que finalmente fue declarada inexecutable por la Corte, contemplaba la creación de una Fiscalía General de la Nación con amplios poderes investigativos en materias penales, iniciativa que con fundada razón fue interpretada como una tentativa de sustitución de las investigaciones realizadas al amparo de la justicia penal militar por mecanismos ordinarios de carácter civil pero de dureza semejante (144). De igual manera, en 1982 el ministro de Defensa expresó, por primera vez en más de veinte años, la necesidad de que el Ejército no fuera utilizado en labores de control ordinario del orden público, tarea que debería regresar a ser propia de la Policía (145).

---

(144) Sobre el tema puede consultarse ROJAS, Fernando, *El Estado en los ochenta: ¿un régimen policivo?*, Bogotá, CINEP, 1980, pág. 104 y ss.

(145) Ver *El Espectador*, agosto 21 de 1982, págs. 1-A y 7-A.

Parece prudente en todo caso tomar estos síntomas con suficiente reserva, puesto que ellos no indican necesariamente una reducción de la influencia de las Fuerzas Militares dentro del Estado. La justicia penal militar, como se analizó en su oportunidad, no tiene por objeto tanto la realización de procesos judiciales cuanto la permisión de práctica de capturas y la acumulación de datos para los servicios castrenses de inteligencia. La reforma constitucional comentada preveía la posibilidad de que la Fiscalía General de la Nación contara entre sus colaboradores a investigadores militares, con lo cual se garantizaba el cumplimiento del principal objetivo de la medida sustituida. Por otra parte, la aparición en escena de grupos paramilitares, como el movimiento "Muerte a Secuestradores -MAS-", surgido a finales de 1981, además de lograr en forma diferente fines semejantes, complica indudablemente el panorama. Por lo que se refiere al retiro del Ejército de las calles, si bien debe reconocerse que constituye una medida contraria a la tradición de la república militar, por sí sola no revela otra cosa que la preocupación del Ejército por el desgaste de su propia imagen.

La desmilitarización del régimen no puede considerarse una tarea medianamente llevada a cabo mientras no se suprima el control efectivamente mantenido por las tropas sobre considerables sectores de la población rural, se desactiven los mecanismos dispuestos para el funcionamiento del Estado de la Seguridad Nacional a través de los "frentes de poder" y se reduzca el poder del Ministerio de Defensa, por no decir que se suprima su carácter militar. Ello equivale a desmontar la batería del golpe militar interiorizada en el aparato de Estado, lo que conlleva el riesgo de que explote el arsenal que ella alberga.

## Anexo

Por considerarlo de especial interés, y en vista de su escasa divulgación, se reproduce a continuación el texto del decreto 1573 de 1974, que legalizó en el país la doctrina de la seguridad nacional. Así mismo se transcribe el decreto 2064 de 1974, que desarrolló algunos aspectos del anterior al crear el Comité Nacional de Movilización del Transporte. Por otra parte, como para la expedición de estos decretos se invocaron facultades conferidas al presidente de la república por el artículo 10 del decreto legislativo 3398 de 1965, se transcribe también a continuación y en primer lugar esta norma, para mejor comprensión de aquéllos. Dicho artículo 10 hace parte del "Estatuto orgánico de la Defensa Nacional", dictado en ejercicio de atribuciones de estado de sitio, y convertido en disposición de carácter permanente por virtud de la ley 48 de 1968.

Finalmente, no sobra advertir que los defectos de sintaxis o errores de imprenta que puedan apreciarse en las reproducciones contenidas en este anexo corresponden fielmente a la manera como figuran en los originales, publicados en el Diario Oficial.

### *1. Artículo 10 del decreto legislativo 3398 de 1965.*

Artículo 10. Son atribuciones del presidente de la república en relación con la defensa nacional:

- a) Dirigir, cuando lo estime conveniente, las operaciones de la guerra, como jefe de las Fuerzas Armadas de la República;
- b) Dictar las disposiciones necesarias para la realización de estudios, planes y medidas que requiera la defensa nacional;
- c) Decretar la movilización y sus alcances en los casos requeridos por la defensa nacional;
- d) Decretar la desmovilización tan pronto cesen las causas que originaron la movilización;
- e) Asignar a las entidades públicas, centralizadas o descentralizadas, lo mismo que a los particulares, las misiones y funciones necesarias para la ejecución de los planes de la defensa nacional.

*2. Decreto número 1573 de 1974 (julio 31) por el cual se establecen los documentos inherentes a la planeación de la Seguridad Nacional.*

El presidente de la república de Colombia en uso de las facultades legales que le confiere el artículo 10 del Decreto número 3398 de 1965.

### CONSIDERANDO:

Que es indispensable establecer los documentos básicos que permitan estudiar y preparar las medidas y planes que la seguridad de la Nación requiere,

### DECRETA:

Artículo 1o. Fíjense como documentos de seguridad nacional los siguientes: a. Documentos Primarios:

Son elaborados por el Consejo Superior de la Defensa Nacional y sus órganos asesores en desarrollo y seguridad incluyendo los Directivos de los diferentes Frentes del Poder. Estos documentos requieren la aprobación del Presidente de la República y son:

1. Fines del Estado y Objetivos Nacionales.

Obtenidos de la Constitución Nacional y del programa de Gobierno, interpreta los intereses y aspiraciones del Estado Colombiano en beneficio de su pueblo.

2. Apreciación Político-estratégica Nacional.

Es un estudio comparativo-evaluativo del potencial nacional a la luz de los objetivos nacionales de los demás países, especialmente con los de aquellos considerados como probables adversarios, para establecer las hipótesis conflictuales y de guerra y su prioridad, formular las políticas para la consecución de los objetivos de seguridad y determinar las áreas estratégicas en las cuales se aplicará preferencialmente la capacidad del poder y, finalmente para establecer las bases que fundamentan el Concepto Estratégico Nacional.

Resultado de la conciliación, efectuada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional y el Consejo de Política Económica y Social para armonizar desarrollo y seguridad.

Artículo 2o. La elaboración de los documentos secundarios es responsabilidad de todos los organismos integrantes de cada uno de los frentes del poder y su integración de los siguientes Ministros:

Frente Interno:           Ministro de Gobierno.  
Frente Externo:           Ministro de Relaciones Exteriores.  
Frente Económico:        Ministro de Hacienda y Crédito Público.  
Frente Militar:            Ministro de Defensa Nacional.  
Frente Técnico-  
Científico:                Ministro de Educación Nacional.

Artículo 3o. Con el objeto de unificar los métodos y procedimientos para la elaboración de los documentos a que hace referencia este Decreto, el Consejo Superior de la Defensa Nacional, difundirá las guías correspondientes cuando ello se haga necesario.

Artículo 4o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

3. *Decreto número 2064 de 1974* (septiembre 30) por el cual se crea el Comité Nacional de Movilización del Transporte.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades que le confiere el artículo 10 del decreto legislativo número 3398 de 1965, y

### CONSIDERANDO:

Que es necesario planear la Movilización Nacional del Transporte para atender situaciones de emergencia interna y externa en forma ordenada y armónica. Que dada la complejidad del plan y los perjuicios que pueda traer la falta de coordinación en el empleo de los transportes, se hace indispensable crear un organismo que cumpla tales funciones,

### DECRETA:

Artículo 1o. Créase el Comité Nacional de Movilización del Transporte que será un organismo asesor, en materias relacionadas con este aspecto de la Defensa Nacional.

Artículo 2o. Para el logro de sus fines el Comité Nacional de Movilización del Transporte es el organismo encargado de:

a) Asesorar al Consejo Superior de la Defensa Nacional en la elaboración y actualización permanente del plan de movilización nacional del transporte y de las vías de comunicaciones.

b) Asesorar a los diferentes frentes del poder en la planificación y ejecución de la movilización de sus transportes, cuando las circunstancias así lo requieran.

c) Asesorar al Frente Militar en la organización de los transportes de personal y abastecimientos que las Fuerzas Militares requieran en campaña, y el que sea necesario para la población civil, a solicitud del Comandante General de dichas Fuerzas.

d) Asesorar al Gobierno a fin de que el transporte a que hace referencia la letra anterior; sea coordinado con el de materias primas y demás elementos que se requieran para la supervivencia de la Nación.

Artículo 3o. El Comité Nacional de Movilización del Transporte estará integrado por:

a) Secretario Ejecutivo Permanente del Consejo Superiores de la Defensa Nacional.

b) Jefe del Departamento 4 del E.M.C.

c) Jefe del Departamento E-4.

d) Subdirector Operativo del Instituto Nacional del Transporte.

e) Director de Operaciones del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil.

f) Director General Marítimo y Portuario.

g) Director General de Transportes de los Ferrocarriles Nacionales.

h) Director General de Conservación del Ministerio de Obras Públicas.

i) Director Nacional de la Defensa Civil.

j) Gerente del Distrito de Oleoductos de Ecopetrol.

k) Gerente de Puertos de Colombia

l) Director de Navegación y Puertos Fluviales.

Artículo 4o. El Comité Nacional de Movilización del Transporte se reunirá total o parcialmente, por orden del Consejo Superior de la Defensa Nacional, o por requerimiento del Secretario Ejecutivo Permanente de este Consejo, quien normalmente lo presidirá.

Artículo 5o. A las reuniones del Comité podrá concurrir cualquier funcionario que se considere necesario, quien tendrá derecho a voz pero no a voto.

Artículo 6o. Todas las recomendaciones que adopte el Comité deberán ser aprobadas por mayoría absoluta.

Artículo 7o. A las reuniones del Comité asistirán personalmente los funcionarios de los organismos que determina el Artículo 3o. del presente Decreto, sin que puedan ellos hacerse representar.

Artículo 8o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

## Bibliografía

- AGUDELO, Carlos, *América Latina: la libertad negada*, Bogotá, CINEP, 1981.
- BERMUDEZ Rossi, Gonzalo (mayor), *El poder militar en Colombia, de la colonia al Frente Nacional*, Bogotá, Ediciones Expresión, 1981.
- CAICEDO, Edgar, *Historia de las luchas sindicales en Colombia*, Bogotá, Eds. Suramérica, 2a. ed., 1974.
- CALDERON, Fernando, "La ideología militar en Colombia (1)", en Revista *Documentos Políticos*, No. 137, Bogotá, julio-agosto 1979.
- CALDERON, Fernando, "La ideología militar en Colombia (2)" en Revista *Documentos Políticos*, No. 138, Bogotá, septiembre-octubre 1979.
- CAMUS, Albert, *La peste*, Bogotá, Círculo de Lectores, 1977 (traducción de Rosa Chacel).
- CARRANZA, Mario Esteban, *Fuerzas Armadas y estado de excepción en América Latina*, México, Siglo XXI, 1978.
- CLAUSEWITZ, Karl von, *De la guerra*, Barcelona, Mateu, 1972.
- COMANDO DEL EJERCITO, *La misión del Ejército*, Bogotá, Imprenta de las Fuerzas Militares, 1960.
- COMBLIN, Joseph, *El poder militar en América Latina*, Salamanca, Edics. Sígueme, 1978.
- COMITE DE SOLIDARIDAD CON LOS PRESOS POLITICOS (ed.), *Violación de los derechos humanos en Colombia (Informe de Amnistía Internacional)*, Bogotá, 1980.
- DO COUTO E SILVA, Golbery, *Geopolítica del Brasil*, México, El Cid Editor, 1978 (traducción de Paulo R. Schilling).
- ECHEVERRI URUBURU, Alvaro, *El poder y los militares. Un análisis de los ejércitos del continente y de Colombia*, Bogotá, Edit. Suramérica, 1978.



- FLUHARTY, Vernon Lee, *La danza de los millones. Régimen militar y revolución social en Colombia (1930-1956)*, Bogotá, El Ancora editores, 1981.
- FONDO EDITORIAL SURAMERICA y SINTRAINSREDIAL —Secc. Cundinamarca— (editores), *Documentos Testimonios - Foro Nacional por los derechos humanos*, Bogotá, 1979.
- FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar; nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI, 1976.
- GALLON, Gustavo, "Colombia: ¿un régimen de excepción excepcional?", en *Revista Hojas Universitarias*, No. 9, Bogotá, Universidad Central, julio de 1979.
- GALLON, Gustavo, *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978*, Bogotá, Edit. América Latina, 1979.
- INCENHOUR, James Otis, *The military in the Colombian politics*, disertación de doctorado en Ciencia Política, The George Washington University, 1976 (edición facsimilar de *University Microfilms International*, Ann Arbor, Michigan, USA, 1979).
- JOHNSON, John J., "Los militares latinoamericanos como grupo competidor en la sociedad en transición", en SHILS, Edward y otros, *Los militares y los países en desarrollo*, Buenos Aires, Edit. Pleamar, 1967.
- LANDAZABAL REYES, Fernando (Brig. Gral.), *Factores de violencia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1975.
- LANDAZABAL REYES, Fernando (Gral.), *La subversión y el conflicto social*, Bogotá, Tercer Mundo, 1980.
- LANDAZABAL REYES, Fernando (Gral.), *Conflicto social*, Medellín, Editorial Beta, 1982.
- LARA, Patricia, *Siembra vientos y recogerás tempestades*, Barcelona, Edit. Fontamara, 1982.

- LEAL BUITRAGO, Francisco, *Política e intervención militar en Colombia*, Bogotá, Edics. Los Comuneros, 1977.
- LIEUWEN, Edwin, "Militarismo y política en América Latina", en SHILS, Edward y otros, *Los militares y los países en desarrollo*, Buenos Aires, Edit. Pleamar, 1967.
- MOLANO, Alfredo, *Amnistía y Violencia*, Bogotá, CINEP, 1980.
- MOLANO, Alfredo y REYES, Alejandro, *Los bombardeos en El Pato*, Bogotá, CINEP, 1980.
- MURI, Willy, *L'armée colombienne, étude d'une institution militaire dans ses rapports avec la société en transition, 1930-1974*, París, 1975, Tesis de III ciclo, Universidad de París V, mimeo.
- MURI, Willy, "Démocratie et justice militaire: le cas de la Colombie", en *Revisita Amérique Latine*, No. 5, París, C.E.T.R.A.L., primavera de 1981.
- O'DONNELL, Guillermo, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- POSADA, Martín, "Ejército y poder burgués en Colombia: el período del Frente Nacional", en *Revista Uno en Dos*, No. 6, Medellín, nov. 1975.
- RAMSEY, Russell W., *Guerrilleros y soldados*, Bogotá, Tercer Mundo, 1981.
- ROJAS, Fernando, *El estado en los ochenta: ¿un régimen policivo?*, Bogotá, CINEP, 1980.
- RUIZ NOVOA, Alberto, *El gran desafío*, Tercer Mundo, Bogotá, 1965.
- SALAMANCA, Adolfo y ARAMBURO, José Luis, *El cuadro de la justicia*, Bogotá, CINEP, 1981.
- STEPAN, Alfred, *Brasil: los militares y la política*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1974.
- STUDER, Robert William, *The Colombian army: political aspects of its role*, tesis de doctorado en Ciencia Política, University of Southern California, 1975 (edición facsimilar de *University Microfilms International*, Ann Arbor, Michigan, USA, 1979).

TORRES SANCHEZ, Jaime y otros, *Colombia Represión 1970-1981*, Vol 1, Bogotá, CINEP, 1982.

URIBE VARGAS, Diego, *Las constituciones de Colombia*, Tomo II, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1977.

VALENCIA VILLA, Hernando, *El Anticonstitucional*, Bogotá, Ediciones Unian-des, 1981.

VILLANUEVA, Víctor, *Ejército peruano: del caudillaje anárquico al militarismo reformista*, Lima, Libr. Edit. Juan Mejía Baca, 1973.

#### Publicaciones periódicas

##### a) Documentos:

- Informes financieros de la Contraloría General de la República, Bogotá.
- Memoria del ministro de Defensa Nacional al Congreso, Bogotá.
- Revista de las Fuerzas Armadas, Bogotá.

##### b) Diarios:

- El Espectador, Bogotá
- El Tiempo, Bogotá
- El Siglo, Bogotá
- La República, Bogotá
- Occidente, Cali.