

---

# LA SEGURIDAD ESTATAL EN COLOMBIA\*

---

Omer Calderón\*\*

---

Este artículo tiene como propósito revisar los asuntos de seguridad estatal en Colombia, como marco general (estatal) en el cual se estructuran y despliegan la Política Estatal de Seguridad Interna (PESI) y las Políticas Públicas de Seguridad Interna del Estado (PPSIE), dando cuenta de los dispositivos de seguridad estatal puestos en juego en forma reactiva o proactiva (dependiendo del nivel de manejo gubernativo) por parte de los gobiernos frente a las que consideran amenazas al orden social predominante. Se tratará, en consecuencia, de informar acerca del estado del arte en esta materia, completando así el enfoque conceptual y metodológico para el análisis de las políticas públicas de seguridad durante el período post Frente Nacional.

Al abordar el tema de la seguridad estatal se consideran algunos de sus enfoques. Hay quienes lo asumen como el problema de las relaciones entre civiles y militares. Otros, desde la perspectiva de los estudios de la burocracia estatal<sup>1</sup>, examinan lo relativo a la seguridad estatal desde la lógica de un sector del aparato de Estado con intereses objetivos o particulares y, están también quienes consideran a las Fuerzas Armadas parte de la triada de los máximos poderes de elite, junto con el económico y el político<sup>2</sup>. Estos criterios se desarrollarán planteando en primer lugar, qué son los dispositivos estatales de seguridad, pasando luego al análisis de estos dispositivos básicos en Colombia: las Fuerzas Armadas, la Doctrina de la Seguridad Nacional, la normatividad de excepción y el paramilitarismo.

## 1. LOS DISPOSITIVOS ESTATALES DE SEGURIDAD INTERNA

Un componente que encausa y da sentido al movimiento de los elementos de la estructura estatal son los Dispositivos de Seguridad.

El concepto de dispositivo es adaptado de las construcciones conceptuales filosóficas de Michel Foucault, quien lo define como “una especie de ovillo o madeja, un conjunto multilíneal. Está compuesto de líneas de diferente naturaleza y esas líneas del dispositivo no abarcan ni rodean sistemas cada uno de los cuales será homogéneo por su cuenta (el objeto, el sujeto, el lenguaje), sino que siguen direcciones diferentes, forman procesos siempre en desequilibrio y esas líneas tanto se acerca unas de otras como se alejan unas de otras”<sup>3</sup>.

De esta manera, un dispositivo es una variable estructural que produce respuestas sistemáticas, continuas, contradictorias y multidireccionales, cuyos elementos son, entre otros, la visibilidad, la enunciación y la fuerza. La visibilidad da cuenta de su apariencia o presentación ante observadores o sujetos/objeto del dispositivo. La enunciación expresa la estructura discursiva que da sustento al dispositivo desde éste hacia el exterior. Y la fuerza es el factor de poder que determina un amplio rango de direccionalidad en función de los intereses sociales predominantes.

Los elementos del dispositivo de seguridad estatal en Colombia pueden estudiarse en tanto disponen sus elementos de tal forma que de manera sistemática van generando y preservando la cohesión de la formación social, a través de los medios y prácticas más efectivos para el fin. Así, la visibilidad se registra como la presencia de la “norma” ante coyunturas de desorden social. Su enunciación da cuenta de la defensa de la democracia y las instituciones ante las amenazas de todo tipo de subversión y el elemento fuerza está dado por la aplicación de la capacidad coercitiva (abierta o encubierta) del aparato de Estado.

Los dispositivos de seguridad estatal tienen como función específica garantizar de forma radical la territorialidad e institucionalización del orden social en los ámbitos estatal y del régimen político, siendo en concreto las Fuerzas Armadas, el enunciado de la Seguridad Nacional, y la normatividad de seguridad estatal y el paramilitarismo, los dispositivos de seguridad que enmarcan o establecen los referentes para la estructuración y despliegue de las políticas públicas de seguridad estatal.

La institución Fuerza Pública en general, y Fuerzas Armadas en particular, es en sí misma un dispositivo de

---

\* Este artículo forma parte de una investigación más amplia titulada *Políticas de Seguridad Interna frente a las amenazas al orden social predominante en Colombia, 1974-1994*, que comprende el estudio de los gobiernos de López, Turbay, Betancur, Barco y Gaviria.

\*\* Licenciado en Psicología y Pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional; Magister en Ciencia Política de la Universidad de los Andes; Profesor de la Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”.

1. STEPAN, Alfred (1975): *Brasil: Los militares y la política*. Buenos Aires: Ediciones Amorrortu, p. 41.

2. MILLS, C. Wrigth (1957) *La Elite del Poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

3. DELEUZE, Gilles (1990): “¿Qué es un dispositivo?” En VARIOS AUTORES, *Michel Foucault, filósofo*. Barcelona: Editorial Gedisa (Hombre y Sociedad. Filosofía), p. 155.

seguridad que se presenta como representante tangible del Estado, expone el discurso del papel de garante del orden institucional y posee los instrumentos necesarios para ejercer la fuerza sobre los oponentes al Estado. En tanto dispositivo tiene historia, de la cual se exponen aquí los rasgos necesarios para determinar su grado de autonomía en la ejecución de sus funciones.

La Doctrina de la Seguridad se considera un dispositivo cuyo elemento definitorio es su carácter de enunciado de la razón de la acción represiva. En sí mismo este dispositivo no es la causa, o el factor detonante, o el criterio básico, para comprender el accionar represivo. Es válido en la medida en que procura exponer una explicación (y así encubrir) de los factores internos y las relaciones con los factores reales de poder que se ponen en juego a través de las Fuerzas Armadas.

Por su parte la normatividad de seguridad estatal se constituye en un dispositivo que “legaliza” el accionar represivo, constituyéndose en dispositivo que garantiza la impunidad de las acciones encubiertas del Estado, su continuidad en el tiempo y la reacción defensiva ante la mirada crítica de organismos de derechos humanos del país e internacionales. De conjunto establece todo el cuerpo normativo típico del terrorismo de Estado.

Como instrumento concreto del terrorismo de Estado se encuentra su acción paramilitar. El desarrollo del paramilitarismo se examina aquí como uno de los más eficaces dispositivos de seguridad estatal. Se revisa la manera como se encubre su accionar y la múltiple y compleja articulación con otros procesos sociales en la dinámica de las relaciones de fuerza, esto es, su vínculo con el narcotráfico, la gran empresa privada y los hacendados y ganaderos del país.

Al exponer estos dispositivos estatales de seguridad se procura establecer el contexto inmediato de la estructuración de las políticas públicas de seguridad interna, a tiempo que se avanza en concretar el grado de direccionalidad que cada gobierno tienen sobre dichos dispositivos.

## 2 FUERZAS ARMADAS Y SEGURIDAD

Acerca del desempeño de las Fuerzas Armadas, Francisco Leal sostiene que como garantes de la Seguridad del Estado desempeñan esta función con cierta disfuncionalidad, esto es, que actúan por cuenta propia trayendo contingencias negativas para el orden institucional, debido a que “su despolitización bipartidista les permitió a los militares adquirir autonomía política relativa, la cual se refleja en su independencia en el manejo del orden público y la adquisición de prerrogativas institucionales”<sup>4</sup>.

Al respecto, Chernik sostiene que el despliegue de la autonomía de las Fuerzas Armadas es una disfunción de la naturaleza de un Estado democrático originada en la crisis del Frente Nacional que “junto con la reducción del control civil sobre las fuerzas armadas, condujeron a la consolidación de un régimen político bloqueado”<sup>5</sup>.

Otros estudios explican el papel de las Fuerzas Armadas en la crisis de legitimidad del régimen político por su responsabilidad en el auge de la parainstitucionalidad, en tanto se ha visto comprometida en el despliegue de grupos para-

militares amparados en los manuales de contrainsurgencia y en las normas que rigen las funciones de los organismos de seguridad estatal<sup>6</sup>. Estos rasgos del comportamiento militar se señalan como factores que contribuyen a la crisis de gobernabilidad presente en el régimen político con mayor énfasis desde mediados de la década de los años 80<sup>7</sup>.

Autores como el Mayor ® Gonzalo Bermúdez Rossi<sup>8</sup> argumentan la existencia de un fuerte poder militar en Colombia, planteamiento también compartido por Alvaro Echeverry Uruburu<sup>9</sup> y Edgar Caicedo<sup>10</sup>. Esta tesis desarrolla el criterio de Mills sobre el poder de elites, sosteniendo, en consecuencia, que los militares son un grupo social representativo de sectores medios de la sociedad, que han accedido a un nicho de poder que otorga ventajas a los altos mandos, participando en los asuntos de la conducción del Estado con sus intereses específicos, constituyéndose en el plano político en el Partido del Anticomunismo en Colombia, como sostiene Caicedo.

En lo reseñado hasta aquí, se pueden establecer dos enfoques sobre el papel de las Fuerzas Armadas, en tanto aparato estatal garante de la seguridad del Estado. De un lado está la visión “voluntarista” desde el supuesto de un papel determinado por la voluntad de las Fuerzas Armadas como actor social, cuyos argumentos se sintetizan en los siguientes aspectos:

- a. Las Fuerza Pública posee en sus manos toda la información y los hilos decisorios en materia de seguridad.
- b. Su especialidad las conduce a superar los límites que le impone el Estado.
- c. Sus intereses en tanto sector particular de la estructura de poder los lleva a desplegar acciones ilegales en tanto agentes aislados.

Desde esta perspectiva, una “corrección” a la desviación militarista del ideario liberal del Estado estaría por una estrategia dirigida a “civilizar” a las Fuerzas Armadas, esto es, a que no anteponga sus intereses particulares a las funciones propias del Estado de Derecho, a tiempo que los civiles asumen los asuntos de la seguridad pública.

De otra parte, está el enfoque “instrumentalista” que considera al Estado un medio para garantizar los intereses

4. LEAL BUITRAGO, Francisco (1994): “Defensa y Seguridad Nacional en Colombia” En: LEAL BUITRAGO, Francisco y TOKATLIAN, Juan Gabriel (Compiladores): *Orden Mundial y Seguridad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, SID, IEPRI, p. 134

5. CHERNICK, Marc W. (1989): “Reforma política, apertura democrática y el desmonte del Frente Nacional”. En: VÁSQUEZ, Patricia (compiladora). *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*. Bogotá Ediciones UniAndes, CEREC, p. 296.

6. MEDINA GALLEGU, Carlos y TELLEZ ARDILA, Mireya (1994): *La violencia parainstitucional, paramilitar y parapolicial en Colombia*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.

7. MURILLO CASTAÑO, Gabriel; FAJARDO, María Victoria; PEÑA, Paula (1993): “Hacia la construcción de una agenda de gobernabilidad: la reforma política y la superación de los obstáculos al fortalecimiento democrático”. En: UNGAR, Elisabeth (editora): *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

8. BERMÚDEZ ROSSI, Gonzalo. Mayor (r) (1992): *El poder militar en Colombia*. Bogotá Ediciones Expresión. Segunda edición.

9. ECHEVERRY URUBURU, Alvaro (1978): *El poder y los militares*. Bogotá: Fondo Editorial Suramérica.

10. CAICEDO, Edgar (1989): *Militares y militarismo*. Bogotá: Ediciones Fondo Editorial Suramérica.

de las clases dominantes, lo que conduce a concebir a las Fuerzas Armadas como aparato coercitivo estatal cuya función es aplicar la fuerza contra las clases subalternas en la sociedad, careciendo así de especificidad relevante en las relaciones de poder. Prueba del papel instrumental de las Fuerzas Armadas sería el despliegue de la Doctrina de la Seguridad Nacional, al concebir como enemigo interno a las fuerzas alternativas y de oposición a los gobernantes. Esta forma interpretativa desarrolla los siguientes supuestos:

- a. Las clases dominantes tienen todo el control sobre las Fuerzas Armadas.
- b. Las Fuerzas Armadas desarrollan los temas de la seguridad del Estado en tanto papel que le corresponde en la división estatal del trabajo.
- c. Sus intereses particulares están entrelazados por diferentes vías a los de las clases dominantes.

Así, los problemas generados por las violaciones a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas tendrían como solución su depuración, democratización y la superación de la Doctrina de la Seguridad Nacional, por una concepción patriótica de la Seguridad<sup>11</sup>. La depuración implicaría prescindir de los mandos comprometidos con acciones ilegales, para ser reemplazados por otros que representen la pureza en el uso legítimo de la fuerza. La democratización radicaría en garantizar el derecho de todos militares a ascender a las posiciones de mando, más por méritos que por antigüedad. Y una doctrina patriótica de seguridad sería asumir el ideario bolivariano como ideología militar.

Ambos enfoques coinciden en establecer un sujeto a partir del cual se explican los fenómenos. En el primer caso, un Estado débil del cual se autonomizan excesivamente las Fuerzas Armadas y en el segundo caso, un Estado instrumento de las clases dominantes, encargado de desplegar la seguridad en función de los intereses del bloque en el poder. En ambos, el papel de las Fuerzas Armadas se asume como centro explicativo de la problemática de Seguridad del Estado.

## 1. La relación Fuerzas Armadas y Estado colombiano

Por el contrario, este estudio asume la problemática de la Seguridad Estatal a partir del concepto de Formación Social, donde el Estado es una estructura específica dotada de eficacia propia para cohesionar y reproducir las relaciones de fuerza predominantes, teniendo, a su vez, en el Régimen Político el medio para desplegarse a través de la territorialidad y de la institucionalización del orden. Es en este ámbito donde las Políticas Públicas de Seguridad del Estado comprenden la globalidad de la relación gobernantes-gobernados, determinados por las estructuras regionales del Estado. Así, las Fuerzas Armadas son aquí un elemento, que como otros del aparato estatal, pueden jugar o no un papel coyuntural, pero estratégicamente inscrito en la lógica determinada por el grado de autonomía relativa del Estado y el nivel de gobernabilidad de un gobierno concreto.

Las Fuerzas Armadas colombianas se presentan históricamente como *factor de ejecución* de las políticas estatales y públicas de seguridad del Estado en los sucesivos gobier-

nos en el presente siglo. Esta característica es indicativa del bajo nivel de autonomía relativa, territorialidad e institucionalización del orden del Estado colombiano, debido a la contundencia de los poderes políticos regionales. Así podemos encontrar que el accionar encubierto de las Fuerzas Armadas se encuentra subordinado a las fuerzas regionales no supeditadas al Estado de Derecho. Este ha sido el papel de las Fuerzas Armadas en el transcurso de la historia republicana de Colombia.

Históricamente, se explica que las Fuerzas Armadas carecen de proyecto político autónomo<sup>12</sup> y por tanto se desarrollan como institución subordinada a las fuerzas políticas regionales, porque después de la Independencia el ejército libertador que sí expresaba una concepción propia del Estado y la sociedad, al mando de Simón Bolívar, fue disuelto para dar espacio al surgimiento de agrupaciones armadas territoriales que básicamente representaban los intereses de los hacendados, lo que en cierta medida explica la proliferación de guerras civiles decimonónicas<sup>13</sup>.

La derrota interna del ejército de Bolívar significará la ruptura de su proyecto político, cuyo contenido expresaba el propósito de articular y someter todos los poderes locales a la tarea de construir un Estado sólido (con amplia territorialidad y profunda institucionalización del orden) capaz de posicionar al país soberanamente en el concierto internacional. Desde ese momento, prácticamente, las fuerzas milicianas del Estado han carecido de un ideario político propio, de una concepción claramente definida de modelo de sociedad y, en consecuencia, su papel se ha limitado a representar intereses de grupo dentro del aparato estatal, en juego con los demás de tipo clientelista. De allí el buen entendimiento entre políticos regionales y Fuerzas Armadas y el hecho de que sea el Congreso de la República (representativo de los poderes regionales) el encargado de otorgar ascensos y prebendas económicas a la alta oficialidad castrense.

La carencia de un proyecto político militar para el país se refleja en el tratamiento constitucional dado a las Fuerzas Armadas en el siglo pasado:

Las Constituciones de 1830 y 1843 establecían “La prohibición de que las Fuerzas Armadas deliberen” (Artículos 105/169 y 153 respectivamente). En las constituciones de 1821, 1858 y 1863 no se reconocía a las Fuerzas Armadas el carácter de institución permanente, por lo cual ni siquiera destinaban un inciso a precisar su régimen y su objeto, limitándose tan sólo a admitir la facultad del gobierno de disponer de ellas. Adicionalmente debe señalarse que en todas ellas, sin excepción, se resalta el carácter restringido de la actividad de los ejércitos a las precisas necesidades de defensa. Ello se ilustra en la atribución que se encomendaba al

11. En cierta medida esta es la concepción que expresan las FARC. Ver: CATATUMBO, Pablo (1994): *Sobre la Doctrina de la Seguridad Nacional*.

12. Comparativamente la expresión de un proyecto político propio se puede ejemplificar en la historia de las Fuerzas Armadas de Chile, específicamente durante el período comandado por Pinochet. También se aprecia en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba

13. Esta tesis se desarrolla en: WILDE, Alexander (1982): *Conversaciones de Caballeros: La quiebra de la Democracia en Colombia*. Bogotá: Editorial Tercer Mundo. Y en MARTÍNEZ GUILLEN, Fernando (1996): *El poder político en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, segunda edición.

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 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” (Art. 171) y el texto constitucional 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)<sup>14</sup>.

## 2. El proceso de estructuración de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Militares, en tanto instancia estatal necesaria para la extensión de la territorialidad del Estado y la institucionalización del orden social, pasan durante este siglo por tres períodos característicos. Un primer período llamado de profesionalización, un segundo de institucionalización bipartidista y un tercer momento de instrumentalización funcional a los procesos de ajustes estructurales de la economía y del Estado colombiano.

### El período de profesionalización

Comprende de 1896 hasta 1943. Este proceso posibilitó el paso de la fragmentación regional del uso de la fuerza a la especialización de un cuerpo nacional, que aunque precario en sus comienzos, tuvo en la Guerra de los Mil Días un momento de prueba de su utilidad y perspectiva. Al respecto Eduardo Pizarro León-Gómez señala cómo después de esta Guerra el presidente General Rafael Reyes convoca a un Gobierno de Unidad, para lo cual proponía hacer de la milicia un asunto separado de los intereses partidistas<sup>15</sup>. De esta forma, la tendencia a la creación de un cuerpo militar profesional reflejaba la estructuración de un Estado que buscaba neutralizar los factores militares en las facciones del bloque de poder.

Este período de profesionalización significó la intención de separación de los poderes regionales, el otorgamiento de una jerarquía y mando nacional y la asignación de funciones estratégicas básicas para las Fuerzas Armadas en un Estado contemporáneo: la defensa de la soberanía nacional. Sin embargo, aunque el discurso que caracterizó a las Fuerzas Armadas desde sus comienzos en el presente siglo fue el del republicanismo, ésta fue una fuerza realmente dirigida a la conservación del orden interno, que a su vez seguía determinado por el predominio de los intereses políticos de las fuerzas sociales regionales.

El carácter de fuerza dirigida a garantizar en lo interno la seguridad del Estado se refleja, particularmente, en la participación del Ejército en la masacre de las bananeras el 6 de diciembre de 1928. De esta misión interna de las Fuerzas Armadas es prueba también la práctica de los gobiernos del nombramiento de alcaldes militares en coyunturas de crisis política, cuyo número ascendía en 1946 a 202<sup>16</sup>.

El proceso de profesionalización de las Fuerzas Militares se aprecia también en los aspectos normativos: la Ley 167 del 31 de diciembre de 1896 establece el servicio militar obligatorio, reglamentando por el decreto 1144 de 1911 y el 623

de 1912, ya en el gobierno republicano de Carlos E. Restrepo. La prohibición de la participación de los miembros de las Fuerzas Armadas en las elecciones sólo se plasma en la Ley 72 de 1930, elevada a rango constitucional por el artículo 70 del Acto Legislativo no. 1 de 1945.

Al proceso de especialización del cuerpo militar contribuyeron diferentes misiones extranjeras. La Misión Francesa a finales del siglo XIX, encabezada por el oficial Guillibert hizo recomendaciones para el desarrollo de un cuerpo de policía profesional que estuviese en función de un Estado moderno (con alta autonomía relativa), razón por lo cual sus recomendaciones no fueron muy tenidas en cuenta. Luego, con la Misión Chilena (1907-1915) se adoptan criterios de organización militar prusiana, en el sentido de estructurar un cuerpo altamente jerarquizado y discriminatorio para operaciones de guerra convencional. Posteriormente y en el mismo sentido hacen sus aportes al proceso de profesionalización las misiones de Suiza (1924-1933) y Alemania (1929, 1933).

El período de profesionalización militar se desarrolló en dos fases: la primera, de acuerdo con los mecanismos de integración social y económica de las clases medias en el proceso de formación del Estado Nacional, y la segunda, acorde con el rol de las fuerzas militares como brazo armado del sistema sin adscripción partidista. La primera fase va desde 1907 hasta 1930 donde se configura una empatía entre el desarrollo social del país y el profesionalismo militar que permite ya para 1925 que la principal base social de la oficialidad provenga de sectores subalternos y medios de la sociedad. La segunda fase (1930-1943) es resultado del posicionamiento de oficiales egresados de la Escuela Militar en la alta jerarquía militar, desplazando la costumbre de nombrar mandos militares por adscripción a lealtades políticas con los gobernantes, independientemente de su carrera militar<sup>17</sup>.

De esta forma las Fuerzas Armadas se van desarrollando como cuerpo profesional a la par del proceso de estructuración del bloque de poder, el cual, a su vez, se despliega como articulación de poderes regionales en el manejo de los asuntos estatales, por lo cual le asignan al campo militar la función básica de conservar el orden social interno ante las amenazas y movilizaciones de las fuerzas contrarias al régimen.

### El período de adscripción partidista

El *segundo período* del desarrollo de las Fuerzas Armadas en Colombia comprende desde 1946 hasta 1957. En esta etapa de la vida nacional se presenta un abierto interven-

14. Ver URIBE VARGAS, Diego (1977): *Las Constituciones de Colombia*, Tomo II, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, p. 718 y ss. Y GALLÓN GIRALDO, Gustavo (1983): *La República de las Armas. Relación entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia, 1960-1980*. CINEP, Serie Controversia Nos. 109-110, Pág. 18. Bogotá.

15. PIZARRO LEÓN-GÓMEZ, Eduardo (1987): “La profesionalización militar en Colombia (1907-1944)”, en *Revista Análisis Político*, N.º 1 mayo - agosto. Bogotá. Universidad Nacional.

16. RAMSEY, Russell W. (1981): *Guerrilleros y soldados*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, p. 113.

17. PIZARRO LEÓN-GÓMEZ, Eduardo. *Op. Cit.*



cionismo político castrense propiciado por el hegemonismo conservador, que requería de una fuerza garante de sus posiciones en el poder estatal y para superar la crisis de gobierno profundizada por el enfrentamiento armado entre bandos del bipartidismo, creando luego las condiciones para el golpe de Estado, o golpe de opinión como se le conoció, del General Gustavo Rojas Pinilla<sup>18</sup>.

El gobierno de Rojas Pinilla fue la solución que facciones del bloque en el poder encontraron al problema de ingobernabilidad generado por la acción abiertamente dictatorial de Laureano Gómez, que amenazaba la estabilidad de las relaciones de poder predominantes. En esta situación las Fuerzas Armadas ejercen la conducción de los asuntos de Estado en conjunto con representantes de las clases dominantes constituyéndose en administradoras de sus intereses. En general “este hecho representaba, por una parte un compromiso entre las clases dominantes, de cuyas diferencias tácticas las Fuerzas Armadas se convertían en árbitros; y por otra parte, al mismo tiempo, su unificación para contrarrestar el avance de lo que comenzaba a ser percibido como el real y amenazante enemigo: la incubación de un proceso revolucionario como desenlace potencial de la violencia”<sup>19</sup>.

La política de este gobierno militar frente al peligro que representaba la insurgencia armada del campesinado liberal va a constituir el contenido de las posteriores estrategias de paz en Colombia. En efecto, lo que Rojas Pinilla ofreció y logró con las guerrillas liberales del Llano fue la reinsertión a la vida civil, a condición del cese del alzamiento sin concesiones en las estructuras del poder. Incluso el destino de los guerrilleros reincorporados a la legalidad indica que existe una cierta continuidad en el exterminio de éstos, ya que desde los acuerdos con el jefe guerrillero Guadalupe Salcedo en 1954, hasta los actuales procesos de reincorporación de insurgentes, se sigue registrando la sistemática liquidación de exguerrilleros.

Esta solución de facto a la crisis de gobernabilidad deja de ser funcional para los intereses y necesidades del bloque en el poder cuando en el seno de las Fuerzas Armadas se va gestando un proyecto político propio, de corte populista y modernizante, dirigido a lograr base social en el sindicalismo y a crear una nueva fuerza política. Las fuerzas bipartidistas determinaron entonces retomar la conducción gubernamental con una nueva edición de las coaliciones bipartidistas<sup>20</sup>.

El gobierno militar de Rojas puso de presente que un actor se configura como tal cuando asume un proyecto político y representa objetivamente intereses sociales particulares en la estructura de la formación social. Esto era lo que sucedía con un sector de capas medias que se fue identificando en torno a una alternativa al bipartidismo que a partir del poder militar tenía el propósito de entrar en la coalición de poder. Sin embargo, las relaciones de fuerza predominantes prevalecieron y no hubo la recomposición buscada por los seguidores del general Rojas.

El segundo período de estructuración de las Fuerzas Armadas ha sido catalogado como el de su politización, debido a que cumplieron un papel activo en la vida política nacional, en función de salidas de gobernabilidad. Sin embargo, esta “politización” no fue otra cosa que la expresión de

los procesos de reacomodo en el bloque en el poder, que acudió a la fuerza del Estado como medio para garantizar el orden social. Propiamente se puede considerar como “politización” el momento en que el Ejército, bajo el mando de Rojas Pinilla, pretende integrarse a las estructuras de poder con un proyecto de recomposición de las relaciones de fuerza en la sociedad colombiana.

Durante este período se configuran, simultáneamente, los elementos de política internacional signados por la Guerra Fría y en desarrollo del alineamiento internacional en bloques de poder. Las Fuerzas Armadas colombianas, interpretando el sentir de las fuerzas dominantes en la sociedad, suscriben el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, el 2 de septiembre de 1947 en la ciudad de Río de Janeiro, el cual sintetiza las medidas de defensa continental tomadas en las reuniones de La Habana (1940), Río de Janeiro (1942) y México (1945).

Como complemento al TIAR, el 9 de abril de 1948 se suscribe en Bogotá, en medio de la conmoción originada por el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, OEA, con el objetivo de “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar la solidaridad, robustecer la colaboración y defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia”<sup>21</sup>. Posteriormente, los gobiernos de Colombia establecen acuerdos bilaterales con EEUU para la asistencia y asesoría militar (en 1949 y 1952), estipulando el establecimiento de agregaciones navales, aéreas y militares, el envío de equipos bélicos hacia el país y la participación de oficiales colombianos en cursos de capacitación en las escuelas norteamericanas. A finales de 1950 se organiza el Batallón Colombia como un claro y firme propósito de cumplir con los compromisos internacionales adquiridos.

### El Período de Instrumentalización funcional

El *tercer período* se inicia con el Frente Nacional, cuando en las Fuerzas Armadas se presenta un proceso de despolitización bipartidista a tiempo con el predominio de la Doctrina de Seguridad Nacional. Esta característica se percibe como el proceso que “permitió a los militares adquirir autonomía relativa, la cual se reflejó en su independencia en el manejo del orden público y la adquisición de prerrogativas institucionales”<sup>22</sup>, asumiendo que el sentido político de las Fuerzas Armadas se desplaza hacia la Doctrina de Seguridad Nacional. Sin embargo, también es dable asumir que las Fuerzas Armadas adoptan esta doctrina más por su utilidad funcional que por su autonomización, porque su

18. LEAL BUITRAGO, Francisco (1984): *Estado y Política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores - CEREC, p. 187.

19. SÁNCHEZ, Gonzalo (1993): *Once ensayos sobre la violencia*. Bogotá: Editorial Tercer Mundo, p. 232.

20. ECHEVERRY URUBURO, Alvaro. Op. Cit. p. 54.

21. PLAZAS OLARTE, Guillermo (Coronel) (1964): “Un organismo para la defensa del continente”. En *Revista de las Fuerzas Armadas*. N.º 25, marzo - abril de 1964. En: BONILLA, Guido (1992): *Actor Fuerzas Armadas. Actores del Proceso de Paz 1978-1990*. Bogotá: CEIS COLCIENCIAS.

22. LEAL BUITRAGO, Francisco, 1994. Op. Cit. p. 134.

naturaleza, funciones y papel estratégico están determinadas por la naturaleza del Estado colombiano<sup>23</sup>.

Durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) se fijan los criterios generales de la política militar, al indicar que su función es fundamentalmente la de preservar las instituciones “patrias”, la defensa ante la agresión extranjera y la neutralidad frente a la acción política. Para investigadores como Leal Buitrago el trazado de esta “línea militar” será la excepción en todo el periodo del Frente Nacional, debido a que de estos asuntos no se vuelven a ocupar en la misma medida los siguientes gobiernos. De allí su tesis de que la excesiva autonomía relativa de las Fuerzas Armadas fortalecida durante el Frente Nacional la convierten en la depositaria de la seguridad del Estado y por eso su tendencia a cometer excesos en el cumplimiento de su misión.

Sin embargo, el hecho de que el asunto militar no haya sido retomado por los siguientes gobiernos en los mismos términos que con Alberto Lleras, no significa que las Fuerzas Armadas incrementaran su autonomía, sino que la política estatal se estabiliza y concreta como expresión de las relaciones de dominación de las clases hegemónicas en el bloque en el poder. Lo que expresan estos hechos es que las Fuerzas Armadas avanzan en su especialización como cuerpo estatal para preservar fundamentalmente el orden interno.

Un rasgo característico en este nuevo período es la profundización del papel contrainsurgente de las Fuerzas Armadas, en desarrollo de la política estatal de garantizar el orden interno conteniendo la insurgencia armada y restándole base social. Así, con la cobertura ideológica de la Doctrina de la Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas enfrentan los retos de una nueva fase de la acción guerrillera, animada por el triunfo de la revolución cubana y por los desarrollos de los movimientos de liberación nacional anti-imperialista. Estos hechos llevaron a Estados Unidos al urgente despliegue de la “guerra preventiva” en todo el continente, a la par con la promoción de programas reformistas, a través de la “Alianza para el Progreso”, con el claro objetivo de evitar más “Cubas” en su traspatio.

En Colombia, la ejecución y desarrollo de este requerimiento tuvo, durante los años sesenta, varias manifestaciones o niveles de aplicabilidad. Por una parte el Ejército participaría continuamente en los ejercicios y operaciones militares conjuntos diseñados por el Sistema de Defensa Hemisférico para las Fuerzas Armadas del área y sus propósitos eran acrecentar la defensa mutua en caso de ataque armado contra cualquier miembro de la Organización de Estados Americanos y la unificación de procedimientos, métodos y terminología militar, así como la afirmación de un espíritu de solidaridad y entendimiento americanista, objetivos propuestos por la Primera Conferencia de Ejércitos (1960) para la “Operación Solidaridad” o “Bengala Tres” y por la Segunda Conferencia (Panamá, 1961) para la “Operación América”.

Por otro lado, se implementaron los llamados “planes cívico-militares”, asesorados y financiados por la Agencia Internacional para el Desarrollo -AID- y el Programa de Asistencia Militar Norteamericano -PAM-, contra las zonas de resistencia campesina, llamadas en su tiempo “repúblicas independientes”, y los focos insurreccionales.

Este período del desarrollo de las Fuerzas Armadas como sujeto de las políticas de seguridad estatal, adquiere nuevas características con el proceso de recomposición del régimen político iniciado durante el gobierno de Alfonso López (1974-1978).

### 3. EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA DE LAS FUERZAS ARMADAS

Considerar a las Fuerzas Armadas como actor autónomo otorga carácter neutral al Estado, con lo cual se consideraran sus acciones encubiertas como simple desarticulación de sus funciones. Esto niega cualquier estudio de políticas públicas de seguridad del Estado, dado que éstas se asimilan a la política militar y caen en el campo de las competencias entre civiles y militares, impidiendo analizar la participación de cada gobierno en la conducción de los asuntos estatales, entre los cuales se cuenta, como es obvio, la seguridad del Estado.

Para establecer el grado de autonomía de las Fuerzas Armadas, es pertinente utilizar la metodología propuesta por Alfred Stepan<sup>24</sup>, para determinar si las prerrogativas de las Fuerzas Armadas en un régimen democrático son altas, moderadas o bajas. En un desglose de once características se establecen los puntos extremos de un continuum de autonomía/subordinación (Ver: Cuadro 2).

Aplicados los indicadores de Stepan al caso colombiano hasta 1991, se aprecia que existen rasgos de autonomía en los aspectos de coordinación del sector defensa, en la nula participación de civiles en posiciones claves, en el control de los servicios de inteligencia, y en la incidencia sobre la Policía Nacional. Estos rasgos denotan predominio de la lógica burocrática propia de cuerpos administrativos cerrados a la injerencia de factores externos. Sin embargo, es de anotar, que a partir de las reformas de la Constitución de 1991, el control sobre la policía y sobre los organismos de inteligencia tienden a compartirse con otras instancias del poder ejecutivo.

La subordinación de las Fuerzas Armadas se aprecia en el papel asignado constitucionalmente, la dependencia del Ejecutivo en asuntos claves, la nula participación de oficiales en altos cargos de dirección estatal, la preponderancia del legislativo sobre aspectos de control y recursos presupuestales, su nula participación en empresas estratégicas del Estado y la poca incidencia sobre el aparato judicial, aunque sean instrumento de la jurisdicción de orden público. Y respecto de los ascensos, aunque tienen prerrogativas entre altas y moderadas, es de tener en cuenta que los procedimientos y las promociones son finalmente sancionadas o reguladas por el legislativo. De conjunto, las Fuerzas Armadas colombianas tienen más características de subordinación que de autonomía, lo que resalta la necesidad de

23. BLAIR TRUJILLO, Elsa, *Op. cit.*

24. STEPAN, Alfred, *Las Prerrogativas de los Militares en los Nuevos Regímenes Democráticos*. Citado por BORRERO, Armando (1992): “Las Fuerzas Armadas y el proceso de paz en Colombia”. En VARIOS: *Colombia: Actores del proceso de Paz 1978-1990*. Bogotá: CEIS - Colciencias.

**Cuadro 2**  
**Nivel de prerrogativas de las FF.AA.**

Característica	Situación en Colombia	Nivel de Prerrogativa
<i>Papel de las FFAA Sancionado por la Constitución.</i>	Están supeditadas al Ejecutivo. No tienen jurisdicción sobre civiles. Con la Constitución de 1991 fortalecieron el fuero militar.	<b>BAJO</b>
<i>Relación FFAA /Ejecutivo</i>	El Presidente de la República es el comandante de las FFAA, formal y realmente. Establece negociaciones en determinados asuntos específicos. El control del Ejecutivo es amplio como lo demuestran las sucesivas destituciones de Generales por diferencias manifiestas con el Presidente.	<b>BAJO</b>
<i>Coordinación del sector de la Defensa</i>	Hasta 1991, el Ejército tenía las funciones de mayor coordinación de los asuntos del Ministerio de Defensa. La planeación y control de ejecutorias eran de carácter interno de las Fuerzas Armadas. El personal civil poco incidía en este sector. Desde el gobierno de Gaviria se empieza a registrar un cambio en el sentido de una mayor coordinación Ejecutivo/FFAA	<b>ALTA</b>
<i>Participación de Oficiales activos en el Alto Gobierno.</i>	Exceptuando hasta 1992 en el Ministerio de Defensa, los militares no participan en la dirección de otras dependencias del alto gobierno.	<b>BAJA</b>
<i>Relación con la Legislatura</i>	El Congreso aprueba el presupuesto presentado por el Ejecutivo. El Ministro de Defensa y los altos oficiales pueden ser citados a rendir cuentas al Congreso. El presupuesto es controlado desde el Ministerio de Hacienda. La excepción está en los fondos secretos. Los organismos de control del Estado están facultados para ejercer vigilancia sobre el presupuesto de las FFAA. Los ascensos de Coronel o su equivalente en la Armada, en adelante, deben ser aprobados por el Congreso.	<b>BAJA</b>
<i>Papel de los civiles en las FFAA</i>	En los puestos claves la participación de personal civil es nulo, hasta el nombramiento de un civil como Ministro de Defensa.	<b>ALTA</b>
<i>Papel en los servicios de inteligencia</i>	Los organismos secretos no cuentan con mecanismos de control estatal. Su conducción sin embargo está bajo mandos medios: Coroneles y Brigadier general. Han desarrollado estructuras complejas, sobre todo desde el gobierno de Gaviria.	<b>ALTA</b>
<i>Papel de la Policía</i>	Depende del Ministerio de Defensa. Legalmente están subordinadas a las alcaldías municipales, aunque se deben más a los planes y políticas de seguridad aplicadas por las FFAA.	<b>ALTA</b>
<i>Papel en la Promoción de los Militares</i>	En la legislación se establece la autonomía del poder Ejecutivo para realizar los ascensos de los militares, aunque este respeta los procedimientos internos y el criterio de antigüedad. Sin embargo el Congreso puede influir en los procedimientos de promoción.	<b>ENTRE ALTA Y MODERADA</b>
<i>Papel en las empresas del Estado</i>	No cumplen casi ningún papel en empresas del Estado	<b>NINGUNA</b>
<i>Papel en el sistema jurídico</i>	La jurisdicción militar procesaba a los civiles alzados en armas. Sin embargo, se presentan muchos roces por interpretación de las competencias para juzgar a los militares y las tensiones entre las Fuerzas Armadas y la Procuraduría General de la Nación son permanentes. En los últimos años los debates sobre Derechos Humanos y Derechos de Gentes, han sido continuos. A pesar de las tensiones se mantienen las esferas de competencia y los Procuradores Delegados para las Fuerzas Militares y la Policía ya no son oficiales abogados, como hasta hace unos años, sino civiles.	<b>BAJA</b>

examinar el papel de cada gobierno en la conducción de los asuntos de seguridad.

De esta manera, la pretendida disfuncionalidad del aparato militar no explica sus acciones encubiertas, sino que, por el contrario, revela un rasgo específico del Estado Colombiano: *el uso sistemático de la violencia ilegal contra las fuerzas de oposición o alternativas al bloque de poder*. Por esta razón, la estructuración de las Fuerzas Armadas contiene la formación de la política estatal de seguridad, desarrollada de diferentes maneras por diferentes gobiernos.

El supuesto alejamiento de los civiles de los asuntos militares refleja el predominio de una continua política estatal, sólida y confiable para los gobernantes. Así, al carecer las Fuerzas Armadas de un proyecto político se produce su adscripción al ejercicio del poder del gobernante y la adopción de acciones represivas encubiertas, lo que permiten resolver

hipotéticamente el porqué en Colombia los militares no dieron golpes de Estado como en el resto de América.

### 3. DISPOSITIVOS NORMATIVOS DE SEGURIDAD INTERNA ESTATAL EN COLOMBIA

El marco de las políticas estatales de seguridad en Colombia se estableció antes de la Constitución del 91, por medio de preceptos constitucionales, normas en materia de seguridad estatal y las prácticas y dispositivos de terrorismo de Estado<sup>25</sup>.

25. Que como el paramilitarismo, tiene un proceso de desarrollo que va desde los chulavitas hasta la guerra sucia desatada en los años 80. Los Chulavitas era el nombre dado a la Policía del municipio de Chulavita en Boyacá, que se desempeñaban como banda de asesinos al servicio de gamonales del partido conservador de la región.

El cuerpo legal de las políticas de seguridad estatal se argumentó con la Doctrina de la Seguridad Nacional, tal como se aprecia en las normas que sobre el asunto fueron configurando un cuerpo legal para la acción de control interno de las Fuerzas Armadas y de Policía. La primera norma que da coherencia a las políticas estatales de seguridad, es el Decreto Legislativo No. 3398 de 1965, “por el cual se organiza la defensa nacional”, promulgado con base en el Estado de Sitio y posteriormente convertido en norma permanente por la Ley 48 de 1968, cuyo objeto era regular la seguridad estatal tanto interna como exterior. En cuanto a la primera llamaba la atención sobre “la acción subversiva que propugnan los grupos extremistas para alterar el orden jurídico” y establecía, como propósito, la organización de la defensa nacional para garantizar “la estabilidad del Estado”. Define la Defensa Nacional como “la organización y previsión del empleo de todos los habitantes y recursos del país, desde tiempo de paz, para garantizar la independencia nacional y la estabilidad de las instituciones”; estableciendo la forma de articular a la población civil a través del “conjunto de medidas, disposiciones y órdenes no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del enemigo o de la naturaleza puedan provocar sobre la vida, la moral y los bienes del conglomerado social”, organizando además la defensa nacional, bajo la coordinación del Consejo Superior de la Defensa Nacional, encargándolo no sólo de actividades militares y civiles, si no de la inteligencia estratégica. Así mismo se prevé que todos los colombianos *podrán ser utilizados por el gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al establecimiento de normalidad*, (subrayado por el autor); y dispone del fuero militar para que la Justicia Penal Militar por el procedimiento de los Consejos Verbales de Guerra, juzgue a sus miembros “En tiempo de guerra, conflicto armado, conmoción interior o turbación del orden público”.

De otra parte, un instrumento que indica la política estatal como marco de las políticas públicas de seguridad interna del Estado, lo constituye el Decreto 1573 del 31 de Julio de 1974 “por el cual se establecen los documentos inherentes a la planeación de la Seguridad Nacional”. En éste se establece el organigrama de la seguridad nacional donde todos los ministerios se articulan para la Defensa Nacional.

Otra norma que establecerá la estructura o ámbito para las decisiones en asuntos de seguridad es el Decreto 2064 de septiembre 30 de 1974, “Por el cual se crea el Comité Nacional de Movilización y Transporte”, integrado por mandos militares y representantes de entidades del estado como el Instituto Nacional del Transporte, el Ministerio de Obras Públicas y Ecopetrol, con el fin de “asesorar a los diferentes frentes del poder en la planificación y ejecución de la movilización de sus transportes, cuando las circunstancias así lo requieran”.

En el aspecto de la planeación militar contra-insurgente, es importante tener en cuenta que el Comando General de las Fuerzas Militares había ordenado en 1960 a los comandantes subalternos que efectuaran “una recopilación, valoración y clasificación de las experiencias militares obtenidas en la lucha por el establecimiento del orden público con el objeto de elaborar una guía para una mejor acción contra las guerrillas”<sup>26</sup>.

Posteriormente las Fuerzas Militares sistematizan sus experiencias de combate en el *Manual de Conducción de Operativa* a través de la disposición 026 de 1987 del Comandante General de las Fuerzas Militares, General Manuel J. Guerrero Paz, donde además de contener todas las disposiciones, rutinas y estrategias de combate, se definen claramente las operaciones encubiertas, al consignar en el punto 29 b, que “Adicionalmente, y con aprobación del Comando Superior, el Comandante del Teatro de Operaciones podrá organizar y emplear Fuerzas Irregulares para conformar Unidades de Guerrillas y Contra Guerrillas en apoyo a las operaciones regulares”.

Al comenzar los años setenta las Fuerzas Armadas contaban ya con un adecuado cuerpo de normas que permitían desplegar la especificidad de su naturaleza, en tanto fuerza estatal para la conservación y reproducción del orden social. Esta normatividad comprende las medidas de Estado de Sitio, la estructura legal de la Seguridad y Defensa Nacional y el manejo especializado de las situaciones agudas de orden público, lo cual tendrá como efecto la conformación de los elementos estructurales del *terrorismo de Estado*.

El terrorismo de Estado cuenta con *dispositivos* y centros de poder que lo ejecutan. Como afirma Poulantzas, “ese poder de las clases sociales está organizado, en su ejercicio, en instituciones específicas, en centros de poder, siendo el Estado en ese contexto el centro de ejercicio del poder político” que cuenta con instituciones –como la militar– que “poseen su autonomía y especificidad estructural que, en cuanto tal, no puede ser inmediatamente reducible a un análisis en términos de poder”<sup>27</sup>.

Como ya se anotó, estos dispositivos están constituidos, de una parte, de un cuerpo normativo que genera impunidad frente a las acciones ilegales de los cuerpos de seguridad del Estado y de otra parte, toda la estructura militar de acción ilegal del Estado conocida como el paramilitarismo. En tanto política estatal tienen como características la aplicación frecuente de medidas de excepción para contener las protestas sociales, la tolerancia con los desafueros de la fuerza pública y la especialización en estos asuntos por parte de las Fuerzas Armadas (Ver: Anexo normativo, cuadro 1).

Los dispositivos normativos de seguridad estatal comprenden de conjunto las medidas que específicamente ordenan a la política de seguridad estatal: el Estatuto para la Defensa Nacional (Decreto 3398 de 1965), Código Nacional de Policía, las directivas presidenciales, las normas de estado de sitio para el control de orden público (como el estatuto de seguridad del gobierno de Turbay, y el estatuto anti-terrorista del gobierno de Barco). De otra parte se encuentran las medidas que reflejan las tensiones políticas y militares, producto de las relaciones de fuerza en la sociedad: las leyes de indulto, amnistía y las de sometimiento a la justicia.

26. CÁCERES OTERO, Alberto (Coronel) (1965): *Anotaciones sobre la Defensa Nacional y su Legislación*. Bogotá: Tesis de Grado, Pontificio Universidad Javeriana, p. 114. En BONILLA, Guido (1992): *Actor Fuerzas Armadas. Actores del Proceso de Paz, 1978-1990*. CEIS COLCIENCIAS. Bogotá.

27. POULANTZAS, Nicos. *Op. cit.* p. 140.



Cuadro 1. Normas de Seguridad Estatal hasta 1990

FECHA	NORMA	OBJETO
1/12/65	Decreto 3398	"Estatuto para la Defensa Nacional" Minidefensa Nacional. Compilación de disposiciones legales vigentes, Imprenta de las Fuerzas Militares.
1/01/70	Decreto 1355	Código Nacional de Policía. Establece una serie de medidas coercitivas frente a alteraciones del orden público.
1/01/74	Decreto 1573	Clasificación de la documentación Militar.
1/01/75		Manual Provisional para el Planeamiento de la Seguridad nacional. Presidencia de la República, Consejo Superior de la Defensa Nacional y Secretaría Ejecutiva Permanente. Bogotá, Imprenta y Litografía de las Fuerzas Militares.
1/01/78	Decreto Legislativo 1923	Estatuto de Seguridad. Penaliza la protesta social y establece una serie de medidas drásticas contra lo que se considere subversivo o alteración del orden público.
1/01/78	Decreto 70	Exime de responsabilidad penal por homicidio o lesiones a miembros de cuerpos de seguridad en cumplimiento de sus funciones.
1/01/79	Decreto 1874	Armada Nacional y Cuerpo de Guarda Costas. Asigna funciones específicas a estos cuerpos en materia de defensa nacional.
23/03/81	Ley de amnistía	Establece como requisito básico para la amnistía la entrega de los guerrilleros y sus armas a autoridades civiles o militares.
20/11/82	Ley 35 de amnistía	Ley más flexible que permite la liberación de guerrilleros presos, a tiempo que se omite la entrega de armas como condición para beneficiarse de la Ley.
1/01/83	Ley 2	Se crea la jurisdicción especial de orden público y se adopta el procedimiento sumario con facultades a inspectores de policía, así como se introduce la rebaja de penas para delatores.
1/01/84	Decretos Legislativos 666 a 670 y 747	Extensión de la Justicia Penal Militar, para el juzgamiento de civiles por delitos de narcotráfico.
2/05/84	Decreto 747	Consejo de guerra por delitos de narcotráfico. Esta es básicamente una reacción por la muerte del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla.
1/01/84	Decreto 670	Decreto de estado de sitio, que entregó a jueces militares el juzgamiento de delitos políticos.
1/01/85	Ley 131	Creación de un cuerpo especial conformado por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para la acción focalizada contra el narcotráfico, denominada Fuerza Elite.
1/02/85	Decreto de Estado de Sitio	Prohibió el Congreso del M-19 en los Robles - Cauca.
3/03/85	Ley de indulto	Ley concertada en el proceso de paz con los grupos guerrilleros.
13/01/87	Decreto No. 50	Código De Procedimiento Penal. Se reforma la dirección de instrucción criminal, creándose un cuerpo técnico de investigaciones dependiente de ésta, quitándole funciones de policía judicial a la policía, al DAS y a la Procuraduría.
1/01/88	Decreto 2550	Código Penal Militar
01/01/88	Decretos 180, 181, 182, 474	Estatuto antiterrorista, o de defensa de la democracia, creó conductas penales específicas, aumentaron las sanciones a otras, establecieron la jurisdicción especial de orden público y crearon un procedimiento especial de orden público.
27/01/88	Decreto 180	Estatuto para la Defensa de la Democracia, conocido como estatuto anti-terrorista
1/01/89	Decretos 85 y 100 rectificadas por decretos gubernamentales 179 y 180	Sobre sanciones a miembros de las FFMM por la Procuraduría, a raíz de la masacre de Segovia en noviembre de 1988.
1/01/89	Decreto 1861	Modificó el Código de Procedimiento Penal.
19/04/89	Decreto 813	Creación de la comisión asesora del gobierno para combatir "los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios, grupos de autodefensa o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares".
19/04/89	Decreto 815	Suspendió la posibilidad de autorizar grupos de apoyo a la defensa nacional, así como autorizarles el porte de armas.
19/04/89,	Decreto 814	Creación del Cuerpo Especial Armado de la policía o cuerpo elite para combatir las manifestaciones de violencia terrorista.
15/08/89	Decretos transitorios 1856, 1857, 1858, 1859, 1860, 1863, 1893, 1894, 1895, 1896	Revivió la extradición, autorizó el decomiso de bienes muebles e inmuebles al narcotráfico, sancionó el proselitismo armado, sanciones al enriquecimiento ilícito, medidas de control de pistas aéreas, se confirieron competencias al Tribunal Superior de Orden Público para tramitar reclamos de bienes incautados.
1/01/90	Decretos 2047, 2147, 2372 y 3030	Política de Sometimiento a la Justicia.
1/01/90	Decreto 2790	Estatuto para la Defensa de la Justicia.
20/11/90	Decreto 2790	Estatuto para la Defensa de la Justicia, creó y organizó la jurisdicción de orden público y su procedimiento.

Los gobiernos del período Post Frente Nacional desarrollan su acción gubernativa en procura de aplicar las normas estatales, o políticas públicas enfocadas a establecer un determinado curso de acción gubernativo, ya sea para atenuar situaciones coyunturales, o para establecer un nuevo ordenamiento estratégico estatal.

En general el ámbito ideológico que encubre la seguridad estatal es la Doctrina de Seguridad Nacional, en tanto que una forma de operar sistemática y continuada ha sido el fenómeno conocido como el paramilitarismo, aspectos que se verán a continuación.

#### 4. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

Desde los años sesenta se presenta en el panorama internacional un cuerpo doctrinario sobre la seguridad de las naciones, que ha sido incorporado a la normatividad interna de los Estados Unidos y de países de Latinoamérica, conocido como la Doctrina de la Seguridad Nacional.

Sobre su origen existen diversas versiones. Unos estudiosos lo atribuyen a conceptos desarrollados en América Latina, particularmente por la dictadura militar en el Brasil, entre 1964 y 1986. Otros, al diseño de estrategias estadounidenses, que en la lógica de la guerra fría se proponía evitar el avance de la URSS, las cuales se difundieron a través de las escuelas militares e introdujeron en las legislaciones nacionales a través de los mecanismos internacionales de cooperación internacional, como lo fue el Tratado Interamericano Asistencia Recíproca TIAR.

Independientemente de su origen, la Doctrina de la Seguridad Nacional se vincula estrechamente al desarrollo de la concepción bipolar de las relaciones internacionales, articulándose a los procesos de estructuración de dispositivos de terrorismo de Estado en América Latina, conjugando así las estrategias contrainsurgentes en la región, con el apoyo estadounidense amparado en la dinámica de la lucha contra el comunismo internacional.

Su contenido teórico considera al Estado y a la Nación como un todo indivisible, de tal forma que no existe en su seno contradicciones, más allá de las “naturales” a la democracia. Esto significa que fuera de la competencia partidista de las fuerzas oficialistas, o de oposición institucionalizada, no es dable tolerar otro tipo de “amenazas”. Es de esta forma como se plantea la lógica de la lucha contra el enemigo interno, que es concebido como el agente de intereses extranjeros, particularmente de los estados comunistas.

A partir de la definición del “enemigo interno”, se desarrolla el criterio de la responsabilidad del conjunto de la sociedad, encabezada por su Estado Nacional, en las acciones contra sus enemigos, propiciando el despliegue de un cuerpo normativo que crea en los países latinoamericanos los Consejos Nacionales de Seguridad, conformados por organismos estatales considerados decisivos en la lucha contra el enemigo interno. Con esta instancia se constituye el medio para dotar de capacidad argumental a la Doctrina, a tiempo que se convierte en el ámbito de encuentro entre los gobiernos y sus Fuerzas Armadas, de tal manera que se crean las condiciones para avanzar en la especialización de éstas en el manejo del orden interno.

La creación de instancias estatales para la estructuración y desarrollo de políticas de Seguridad Nacional y el cuerpo normativo que con éste se crean constituyen elementos básicos para la configuración de los dispositivos del terrorismo de Estado. Estos dispositivos van encontrar refuerzo argumentativo en el desarrollo teórico de las políticas de seguridad, a través de las estrategias de conflicto de baja intensidad (CBI) y de contención.

La estrategia del CBI parte del supuesto de que la confrontación con el enemigo, (originalmente el régimen soviético) se podría dar en varios grados de intensidad. “Por *conflicto* aludo al uso de violencia con propósitos políticos. *Intensidad* se refiere a los medios de violencia y a la naturaleza y el alcance de las bajas y la destrucción consecuentes”<sup>28</sup>. Así se diseñan los escenarios posibles del conflicto como el de alta intensidad, que comprendía las posibilidades de guerra nuclear, frente a lo cual los Estados Unidos desarrollaban de una parte la política de contención, a tiempo que adelantaba la estrategia conocida como “la guerra de las galaxias”. Otro escenario virtual de confrontación era el de la guerra convencional o de mediana intensidad y, finalmente, se consideraba el de CBI en el cual se desarrolla el conflicto armado de carácter irregular.

De esta forma esta doctrina orienta el desarrollo de los conflictos de baja intensidad hacia el campo de la derrota política del enemigo, desplegando para ello tácticas dirigidas a limitar militarmente a los enemigos a la vez que busca desprestigiarlos ideológica y políticamente, desarrollando, a la vez, una modalidad de políticas de paz dirigidas en lo fundamental a la reincorporación del enemigo, sin mayores concesiones estratégicas.

Al terminar la guerra fría la Doctrina de Seguridad Nacional y la estrategia de CBI dan lugar al resurgimiento de la política de contención, entendida como los objetivos, instrumentos y medios dirigidos a detener el avance de enemigos o amenazas a la seguridad de los Estados Unidos. Amenazas no sólo militares sino de una amplia gama, que van desde los peligros ideológicos hasta los riesgos económicos<sup>29</sup>. Es con este argumento que hoy se sustenta por ejemplo el problema de la guerra contra las drogas como un asunto de seguridad interna norteamericana.

#### 5. EL DISPOSITIVO PARAMILITAR DE LA SEGURIDAD ESTATAL

El paramilitarismo se ha conocido como la acción de grupos armados que de forma ilegal actúan en defensa del Estado, contra las organizaciones guerrilleras y sus presuntos auxiliares<sup>30</sup>, presentándose como reacción de empresa-

28. GORMAN, Paul F. (1992): “Instrumentos de la Contención” en DEIBEL, Terry y GADDIS, John Lewis (Compiladores): *La contención: Concepto y Política*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales. Primera Edición, p. 151.

29. KENNAN F. Kennan (1992): “Los Orígenes de la Contención” En DEIBEL, TERRY y GADDIS, John Lewis (Compiladores). *La contención: concepto y política*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, página 231.

30. Así se consigna en las Conclusiones de la Primera Cumbre de Autodefensas Unidas de Colombia. Documento policopiado sf. 1994.

rios, ganaderos y hacendados ante los abusos guerrilleros. Igualmente se conoce que esta versión del paramilitarismo encubre su carácter de dispositivo de seguridad estatal. En efecto, su historia, sus instrumentos legales que cubren de impunidad su accionar, así como su modo de operar y su proyección estratégica hacen evidente el vínculo orgánico y político del paramilitarismo con el Estado colombiano.

Los grupos paramilitares son una nueva versión de la experiencia de los “pájaros” y “chulavitas” durante la violencia de mediados de siglo en Colombia. En aquellas coyunturas, las Fuerzas Armadas actuaban ilegalmente en función de los intereses de los gobernantes, en lo que constituía una acción típica de terrorismo de Estado. Posteriormente, durante el proceso de recomposición del régimen político en el periodo post Frente Nacional, este tipo de accionar estatal se retoma, desde mediados de la década del 70, en la región del Magdalena Medio, donde se ejercita una suerte de laboratorio de la *estrategia de seguridad estatal*.

La región del Magdalena Medio se constituyó en el espacio propicio para la nueva fase del paramilitarismo, por la convergencia de factores como el fortalecimiento de las fuerzas guerrilleras que condujeron al límite objetivo su capacidad económica viéndose obligados a ampliar la base de obtención de recursos más allá de los grandes y medianos ganaderos y agricultores de la región, al punto de afectar su apoyo social. Esta situación posibilitó que los organismos militares aplicaran el manual de contrainsurgencia en lo relativo a la creación de grupos de autodefensa, los cuales empiezan a operar al margen del ordenamiento legal como forma eficiente de lograr el objetivo de “quitarle el agua al pez”, tal como lo dijera, en 1961, el entonces General Ruiz Novoa cuando sostenía que “El guerrillero es como el pez en el agua; hay que quitarle el agua. Esta es la tarea de la acción cívico militar y de la guerra psicológica”<sup>31</sup>.

Esta lógica contrainsurgente buscaba en la región, y luego en todo el país, lograr la eliminación de espacios electorales de fuerzas de oposición, para ser recuperados por los partidos tradicionales, como medio de legitimación de las relaciones de poder predominantes en el Estado colombiano. Así, la acción paramilitar estatal en el Magdalena Medio se hace eficiente en la medida de que logra cambiar el mapa electoral de la región, al liquidar físicamente, desplazar o copar a las fuerzas políticas alternativas, que en estos municipios era el Partido Comunista, para consolidar así el poder de los grupos liberales del político Jaime Castro y el predominio de los hacendados ganaderos y los intereses de la Texas Petroleum Company<sup>32</sup>.

El accionar paramilitar es financiado por el narcotráfico asentado en la región. Esto conduce a pensar que son éstos los promotores y la causa del paramilitarismo a tiempo que reflejarían la debilidad y fragmentación del Estado. Sin embargo, es de tener en cuenta que los narcotraficantes lo que hacen es apoyar un *proyecto en curso*, que les permite consolidar su articulación a la economía nacional y fortalecer el sistema de impunidad con que opera el régimen político (útil para facilitar sus negocios).

Durante el cuatrienio del presidente Belisario Betancur (1982-1986) el contexto de la acción paramilitar está determinado por la posición del mando de las Fuerzas Armadas de

saboteo al proceso de paz iniciado con los principales grupos insurgentes que planteaba que la tregua sería para el fortalecimiento político y militar de la insurgencia, razón por la cual preveía el incremento de los enfrentamientos armados<sup>33</sup>, para luego en un documento reservado conocido como la “circular secreta” del General Vega Uribe, ordenar que “en desarrollo de estas operaciones (de control) y ante la evidencia de infracciones de carácter penal, por parte de miembros de estas cuadrillas los responsables deberán ser capturados y puestos a disposición de autoridades competentes” lo que se constituía una orientación para obstaculizar el proceso de tregua<sup>34</sup>.

Del despliegue de la estrategia paramilitar por parte de las Fuerzas Militares dan cuenta informes de la Procuraduría General de la Nación. El 20 de Febrero de 1983 un informe del Procurador documenta sobre 59 militares activos implicados en el grupo agenciado por el narcotráfico denominado Muerte A Secuestradores<sup>35</sup>, a tiempo que denunciaba que “finqueros y ganaderos, comerciantes, líderes de la nueva política lugareña o regional, o simples activistas de esos que siempre brotan y proliferan en torno a todo desastre, para azuzarlo, acrecentarlo, han venido encontrando fácilmente agentes para reprimirlo todo a su gusto; desde los remotos malos antecedentes personales o las actividades ilícitas, encarnadas en la delincuencia común o en la política, organizadas o esporádicas, reales o presuntas, hasta la malquerencia, el rumor o la simple sospecha... Tengo que decir que nuestra investigación encontró en los distintos lugares que personas vinculadas directa e indirectamente a las Fuerzas Armadas se han dejado arrastrar por esta corriente de la disolución nacional...”<sup>36</sup>. Luego, el Procurador en pronunciamiento de mayo de 1986, con el título de “La violencia Oficial”, advierte: “en los más distintos lugares del país se viene incurriendo por las autoridades en intolerables desbordamientos extralegales, que por su número, ubicuidad y graves características superan ya el orden de la casuística para abrir el cauce a más profundos y esenciales interrogantes”<sup>37</sup>.

La política de seguridad así desplegada no era asunto exclusivo de las Fuerzas Armadas. El ejecutivo tenía información y control de la situación. Así se evidenciaba en declaraciones del presidente Betancur ante autoridades civiles y militares y representantes de gremios del Magdalena Medio, reunidos en Puerto Boyacá en 1982, cuando al referirse a la necesidad de someter militarmente a la guerrilla para lograr la paz hacía énfasis en considerar *como valioso experimento de paz el llevado a cabo en esta región*<sup>38</sup>.

31. General Alberto RUIZ NOVOA (1986): *Revista del Ejército*. N.º 5, Diciembre de 1961. Citado por GILHODES, Pierre. “El Ejército Colombiano analiza la violencia”, en: *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*, Bogotá: CEREC.

32. MEDINA GALLEGU, Carlos (1990): *Autodefensas, paramilitares y Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, p. 155 y ss.

33. BEHAR, Olga (1986): *Las guerras de la Paz*. Bogotá: Editorial Tercer Mundo, p.s. 299-303.

34. ARENAS, Jacobo (1994): *Correspondencia secreta del proceso de paz*. Bogotá: Editorial Abeja Negra, p. 130.

35. VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo (1986): *Betancur y la Crisis Nacional*. Bogotá: Editorial Aurora, p. 121.

36. *El Espectador*, febrero 6 de 1983. p. 8A.

37. JIMÉNEZ G., Carlos (1987): *Los documentos del procurador*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Tomo III. pp. 191-192.

38. MEDINA GALLEGU, Carlos. *Op. cit.*, p. 232.

De esta forma se va gestando la extensión territorial de la acción paramilitar del Estado, coincidiendo con la búsqueda de mayor presencia del Estado en todo el país, tal como se venía planteando desde el gobierno de López.

Los grupos paramilitares buscaron su reconocimiento político, como otro elemento para legitimar los resultados de sus operaciones de exterminio, primero a través del intento de crear una formación política denominada MORENA (Movimiento de Reconstrucción Nacional) durante el gobierno de Barco. Sin embargo, este intento no prosperó ante la gran resistencia de amplios sectores sociales, habida cuenta de los crímenes de lesa humanidad cometidos por sus gestores. Es en las elecciones de 1990 que apoyan la elección de los alcaldes de Yacopí, Puerto Salgar, Mariquita, Dorada y Honda, Puerto Boyacá y Aguadas.

En el Departamento de Córdoba la acción paramilitar se desarrolla como reacción a la lucha por la tierra en la región de la costa. En 1982, en el municipio de Valencia el grupo de Fidel Castaño establece su base de operaciones y lo hace contra organizaciones campesinas. Luego el radio de acción se extiende hacia los municipios de Canalete, Puerto Libertador y Caucaasia en Antioquia. En Montería, desde 1984, actúan como grupo de "limpieza social". A partir del control sobre Montería, los grupos paramilitares acometen crímenes de lesa humanidad, sobre todo en la coyuntura política comprendida entre los años 1988 y 1990, extendiendo y consolidando su accionar en varios municipios del Departamento.

La expansión territorial avanzó hacia la región de Urabá. Los grupos paramilitares actuaron y se fueron consolidando en los municipios de Turbo, Murindó, Mutatá, Chigorodó, Arboletes, Apartadó, Necoclí, San Pedro de Urabá, Carepa, Vigía del Fuerte y San Juan de Urabá. La ofensiva paramilitar comienza en 1985, con ataques sistemáticos contra la población civil y las fuerzas de izquierda (la Unión Patriótica y el Partido Comunista), lo que se articulaba al proceso de concentración de la propiedad sobre la tierra<sup>39</sup>.

En Urabá se puede apreciar el carácter estatal de la acción paramilitar en la ejecución del "Plan Retorno", constituido por un conjunto de objetivos y estrategias abiertas y encubiertas, que sin estar plenamente plasmadas en un documento conocido se derivan de las declaraciones oficiales, del Documento CONPES para Urabá y de las ejecutorias oficiales y privadas. La figura del "Plan Retorno" simboliza una especie de centro de decisiones compuesto por "actores ocultos de un proceso de destabilización regional" integrado por jefes paramilitares, asesores norteamericanos e israelíes, sectores políticos y económicos de Montería y

Medellín, que desde 1988 han venido contando con la asesoría extranjera gracias a las estrechas relaciones que esos militares y UNIBAN y otras empresas bananeras han mantenido con magnates del mercado internacional de armas y con reconocidos mercenarios internacionales<sup>40</sup>.

Lo sistemático y coordinado de la expansión territorial de la acción estatal se ve reflejada en este plan, del cual "puede deducirse que la estrategia está orientada hacia la recuperación total del territorio, ... la presión por la tenencia de la tierra y los precios de ésta. ... y la desarticulación total del movimiento de izquierda y a propiciar un juego político donde las fuerzas de derecha se fortalezcan"<sup>41</sup>. Corroborando esto las declaraciones del General Rodolfo Torrado Quintero, Comandante de la Primera División del Ejército, cuando sobre el Plan Retorno dijo que era una conjugación entre "manejos especiales y medidas de nivel gubernamental el cual se ha venido ejecutando y estaba coordinado en Medellín con Senadores y Representantes a la Cámara por esa circunscripción política"<sup>42</sup>.

Durante los 90, el paramilitarismo se extiende a los departamentos de Magdalena, Cesar, Casanare, Meta, Tolima y Chocó. De conjunto, la Consejería de Seguridad Nacional contabilizó un total 132 grupos en 21 departamentos. Una revisión de prensa permite establecer que los paramilitares y militares, según denuncias de las víctimas, a lo largo de los años comprendidos entre 1980 y 1993, cometieron 293 masacres, que arrojaron 1.834 víctimas civiles.

En términos generales se puede concluir que el paramilitarismo, en tanto dispositivo de seguridad estatal, da cuenta de las características del Estado colombiano en su relación con el régimen político, reflejando la dinámica de los poderes regionales, articulados por los cuadros políticos y orgánicos del bloque de poder, a tiempo que despliegan la dinámica de expropiación del trabajo y la propiedad de los campesinos, sobre todo en aquellas regiones ricas en capa vegetal o minerales. En cuanto a expresión del régimen político pone de presente el uso sistemático de operaciones encubiertas, como medio para profundizar la territorialidad e institucionalización del orden social predominante en la formación social colombiana.

39. Presidencia de la República. Consejería de Seguridad Nacional. *El Paramilitarismo: reseña de prensa*. Policopiado. Bogotá, 1994.

40. CINEP Y OTROS (1995): *Análisis de la Situación de Derechos Humanos y Desplazamiento en Urabá*. Bogotá: Misión de ONGs a Urabá.

41. *Idem*.

42. *El Nuevo Siglo*, 13 de Diciembre de 1993, p. 10A.



## RESUMEN

El autor aborda el tema de la seguridad estatal en Colombia y las Políticas Públicas de Seguridad Interna del Estado. Señala y analiza los dispositivos estatales de seguridad: Las Fuerzas Armadas, la Doctrina de la Seguridad Nacional, las Normas Legales de excepción al Estado de Derecho y el Paramilitarismo.

Establece, siguiendo a Stepan, la existencia de rasgos de relativa autonomía militar junto a otros aspectos de subordinación y concluye que la pretendida disfuncionalidad del aparato militar no explica sus acciones encubiertas. La Doctrina de Seguridad Nacional constituye la base de argumentación legal de las políticas de seguridad de estatal. Pasa revista a los distintos dispositivos normativos de seguridad interna y señala que el paramilitarismo responde a la actuación de una estructura militar de acción ilegal del Estado

**Palabras clave:** seguridad estatal, políticas públicas de seguridad, Fuerzas Armadas, Doctrina de la Seguridad Nacional, Paramilitarismo.

## ABSTRACT

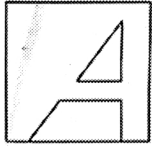
The author deals with the topic of National Security and public policies of intern security of the State in Colombian case. He points out and analyses the security mechanisms of the State such as Armed Forces, National Security Doctrine, the legal roles of emergency of the State and Paramilitarism.

On the other hand, the author establishes, following Stepan, the existence of features of relative militar authority along with other aspects of subordination. He concludes that the pretending dysfunction of the militar machine does not explain the hidden actions.

The National Security Doctrine constitutes the base of the legal line of argument of the National Security policies. Also, the author revises the different legal devises of the intern security and points out that paramilitarism is the result of the action of a militar structure of illegal actions.

**Key words:** National Security, security public policies, Armed Forces, National Security Doctrine, paramilitarism.





## JUVENTUD Y POLÍTICA

### TEMAS

La responsabilidad de la sociedad frente a los jóvenes.  
Jóvenes y política. El caso argentino.

*Hartmut Henschel* \_\_\_\_\_

Entre la democracia y la exclusión: la lucha por la  
legalidad en una sociedad desigual

*Alberto Binder* \_\_\_\_\_

La relevancia del trabajo internacional de integración de la  
juventud para la política exterior alemana

*Alwin Probst* \_\_\_\_\_

La generación peruana del 900. La renovación generacional  
de la cultura y de la política y sus dificultades

*Pedro Planas* \_\_\_\_\_

La participación política de los jóvenes en México

*Marcela Ávila Eggleton, Laura E. Martínez Gudiño y  
Gerardo Toache López* \_\_\_\_\_

Protagonistas del cambio. Un aporte de la Psicología  
cognitivo-conductual para el cambio social

*Lucía Darín* \_\_\_\_\_

Excelentes perspectivas

*Christian Rambun* \_\_\_\_\_

### ENSAYOS

Apuntes sobre calidad de vida, desarrollo sostenible y  
sociedad de consumo: una mirada desde América Latina

*Oscar M. Espinosa Henao* \_\_\_\_\_

Instrumentos de resguardo comercial para un regionalismo  
abierto. El caso del MERCOSUR

*Gustavo D. Lazzari y Martín C. de J. Simonetta* \_\_\_\_\_

Avances en derechos humanos consagrados en la nueva  
Constitución ecuatoriana

*María Elena Moreira* \_\_\_\_\_

### DOCUMENTOS Y HECHOS

Cuarenta años de labor parlamentaria en Bonn

*Helmut Kohl* \_\_\_\_\_