Seguridad y derechos humanos

Observaciones al Proyecto de Ley # 81-1999 (Senado) sobre defensa y seguridad nacional

CCJ
037

COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS
Organización no gubernamental con status consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Andina de Juristas (Lima) y de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra)

CCJ/037

COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS
Gustavo Gallón Giraldo

Seguridad y derechos humanos

Observaciones al Proyecto de Ley # 81-1999 (Senado) sobre defensa y seguridad nacional

COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS
Organización no gubernamental con status consultivo ante la ONU
Filial de la Comisión Andina de Juristas (Lima) y de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra)

© 2001 Comisión Colombiana de Juristas

Carrera 10 n.° 24-76 Of. 1101
Teléfono: 3801000
Fax: 3363719 - A.A. 58533
Bogotá - Colombia
E-mail: ccj@col.net.co

Bogotá, mayo 2001
Colombia

Producción gráfica
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Calle 14 n.° 52-31 piso 3
Tel. 2601643 Fax 2600162
Bogotá - Colombia

Presentación

La Comisión Segunda de la Cámara de Representantes citó a la realización de un debate el 10 de mayo de 2001 sobre un proyecto de ley de defensa y seguridad nacional proveniente del Senado, donde fue aprobado en diciembre de 2000 con el número 81/1999.

La Comisión Colombiana de Juristas, invitada a este debate, publica a continuación el texto de la intervención de su director el 10 de mayo. Dicha intervención se complementa con una carta enviada el 3 de mayo de 2001 a los ponentes del proyecto en la Cámara por Amnistía Internacional, la Comisión Internacional de Juristas, Human Rights Watch y varias organizaciones colombianas para fundamentar su petición de que el proyecto sea archivado por ser contrario a normas y principios elementales de derechos humanos. También se publica, como complemento de la intervención en la Cámara, un extracto del libro *La República de las armas* sobre los orígenes, planteamientos e intentos de introducción en Colombia de la doctrina de la seguridad nacional, en la cual se basa el mencionado proyecto de ley.

La Comisión Colombiana de Juristas espera que esta publicación contribuya al debate de esta iniciativa, la cual debería ser archivada por su manifiesta inconveniencia y contradicción con las obligaciones nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos y de preservación del Estado de derecho. Asimismo, la Comisión Colombiana de Juristas invita a debatir la necesidad de adoptar mecanismos legales para fortalecer el Estado, de manera democrática y acorde con los tratados internacionales de derechos humanos, para que este cumpla con su cometido esencial, que es el de proteger los derechos de todas y todos los habitantes del país.

Intervención oral del director de la Comisión Colombiana de Juristas, Gustavo Gallón Giraldo, ante la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes con motivo del proyecto de ley sobre defensa y seguridad nacional

Honorables Representantes:

La Comisión Colombiana de Juristas considera que el proyecto de ley sobre defensa y seguridad nacional, sometido a su consideración, es profundamente inconveniente y sustancialmente contrario a la Constitución y a las obligaciones internacionales sobre derechos humanos. No se orienta a enfrentar las reales causas de inseguridad de la sociedad colombiana. No se basa en una concepción respetuosa de los derechos humanos. Fomenta, por el contrario, una concepción totalitaria del Estado, que debilitaría a las instituciones democráticas, generaría mayor inseguridad en la sociedad colombiana, perjudicaría a la propia fuerza pública y ahondaría las divisiones entre la población, alejando así las posibilidades de lograr la paz en el país.

Este proyecto ha sido ambientado con el argumento de que se necesita una legislación de guerra para superar las limitaciones de la fuerza pública en el cumplimiento de su función de brindar seguridad a la población. Pero está basado en un diagnóstico equivocado de las causas de inseguridad que afectan a la sociedad colombiana, y en un tratamiento igualmente equivocado de los métodos para enfrentarlas. Así, paradójicamente, terminaría debilitando al Estado, en vez de fortalecerlo. Por estas razones, que impregnan el conjunto del proyecto, y que serán ampliadas a

continuación, la Comisión Colombiana de Juristas solicita a ustedes respetuosamente el archivo de esta iniciativa.

Para ello, detengámonos por un momento a analizar, en primer lugar, de quién debe defenderse la sociedad colombiana; y a reflexionar, en segundo lugar, en torno a cómo debe defenderse la sociedad colombiana, qué medios son los eficaces para procurar una efectiva seguridad a sus habitantes. Esas dos consideraciones nos permitirán vislumbrar, en tercer lugar, y por último, si este proyecto sirve para defender a la sociedad colombiana de la innegable y dramática situación de inseguridad en que se encuentra.

1. ¿De quién debe defenderse la sociedad colombiana?

La población colombiana necesita defenderse con urgencia de quienes la están matando y de quienes están ejerciendo violencia contra ella actualmente. Y debe también defenderse de quienes puedan agredirla en el futuro.

El total de víctimas de homicidios en Colombia se sitúa hoy en día alrededor de 26.000 cada año (sin incluir las víctimas de accidentes de tránsito)[1]. De 10.000 muertes violentas en 1980, se pasó a más de 20.000 en 1988, y se llegó a casi 30.000 en 1991. Desde entonces, el saldo de muertes violentas se ha estabilizado en una cifra superior a 25.000 e inferior a 30.000 víctimas cada año. El hecho de que durante la última década el país haya perdido cada año, en forma violenta, un número de personas que es más de dos veces y media superior al de quienes perdían la vida por homicidios en 1980 ilustra de algún modo la inmensa magnitud de la crisis y de la indefensión a que se ha encontrado sometida la sociedad colombiana en estos últimos veinte años.

Aproximadamente el 85% de esos homicidios es causado por violencia común, y el 15% por violencia política o sociopolítica. Reducir ese 85% de víctimas de la violencia común es un imperativo evidente, que requiere planes y esfuerzos muy superiores a los que se realizan en el presente, especialmente en materia policiva, judicial y de cultura ciudadana. Implica, ante todo, identificar y distinguir las modalidades de violencia que provengan de las diferentes variedades de crimen organizado (incluidos narcotraficantes y otros traficantes ilegales, mafias y organizaciones de atracadores o asaltantes). Supone también diferenciarlas de los diversos

[1] Salvo indicación en contrario, las cifras aquí expresadas corresponden al banco de datos de la Comisión Colombiana de Juristas y pueden consultarse, especialmente, en las siguientes publicaciones de la misma organización: *Apartes del panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Informe de avance: abril a septiembre de 2000*, Bogotá, marzo de 2001; y *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*, Bogotá, 1997.

factores estructurales que generan muerte, de manera individual o desorganizada pero recurrente (como la discriminación de género, que se encuentra en la base de la violencia intrafamiliar; o el difícil acceso a la justicia, que incita a venganzas privadas por incumplimiento de contratos o por delitos no sancionados).

Tener presente ese 85% de homicidios causados por violencia común es sumamente importante al pretender legislar sobre seguridad y defensa nacional. Significa reconocer que la mayor parte de la inseguridad que la población colombiana experimenta a diario está relacionada con el funcionamiento de las instituciones diseñadas para actuar en situaciones de la vida corriente, con o sin la existencia de un conflicto armado. Con frecuencia se incurre, consciente o inconscientemente, en el error de percibir ese 85% de muertes como causadas por la guerra que se vive en Colombia. La violencia común, que es considerablemente la que más víctimas produce en el país, sirve así para estimular la falsa ilusión de que hace falta una especial legislación de guerra en este momento. Si ese error no se desvanece, se puede caer en errores más graves, como el de asumir que ese 85% del total de muertes violentas en Colombia se reducirá mediante acciones de guerra determinadas por una política de seguridad y defensa nacional. Los tanques y los helicópteros de guerra son, sin embargo, bastante impotentes para neutralizar el maltrato infantil, el abuso conyugal, las riñas de cantina, las muertes por atracos o los ajustes de cuentas entre mafias.

Por supuesto que el 15% del total de muertes causadas por razones políticas es el fenómeno más visible y el más impactante de la actual situación de inseguridad en el país. Además, la persistencia de acciones militares ilegales durante tantos años, al ser impunes y por tanto exitosas, tiene que haber incidido en la pérdida del respeto al derecho a la vida que nutre en parte el aumento de la violencia común. Pero es claro que, desaparecido el conflicto armado (como muchos lo queremos), no desaparecerán como por encanto los más de 20.000 homicidios causados anualmente por motivos comunes.

Las muertes causadas por razones sociopolíticas son actualmente más de 6.000 al año. Hace dos años eran la mitad (3.600 en promedio anual), lo que significaba diez víctimas cada día. En los dos últimos años, el número de víctimas diarias, que ya era escandalosamente alto, se ha duplicado de manera gradual: 12 cada día en 1998, 12 en 1999, 14 en el primer semestre de 2000, y 20 en el segundo semestre de 2000. Cinco de estas veinte víctimas diarias mueren en combate. Las 15 víctimas restantes corresponden a personas que son asesinadas o desaparecidas forzadamente en la calle, en su casa o en su trabajo.

En el 85% de estas muertes con motivación sociopolítica están involucrados agentes estatales, bien sea porque actúen directamente (4,5% en el segundo semestre del año 2000), o porque toleren o apoyen matanzas realizadas por grupos paramilitares (casi 80% en el mismo período), las cuales comprometen la responsabilidad del Estado, por acción o por omisión. Los grupos guerrilleros ejecutan actualmente más del 15% de estos homicidios con motivación sociopolítica.

Además de los homicidios y las desapariciones forzadas, la población colombiana padece un grave problema de desplazamiento forzado de personas. Más de 300.000 habitantes (en su mayoría mujeres y niñas y niños) son obligados cada año a abandonar sus hogares. Es un fenómeno que ha venido en constante aumento en los últimos seis años: 138.000 personas desplazadas en 1995, 180.000 en 1996, 250.000 en 1997, 300.000 en 1998, 308.000 en 1999, 315.000 en 2000. Aproximadamente un 80% de los casos de desplazamiento forzado se debe a acciones de grupos paramilitares y agentes estatales. El 20% restante de los casos de desplazamiento forzado se atribuye a grupos guerrilleros.

El secuestro es también un grave ultraje a la libertad y a la dignidad personal, que afecta a un número creciente de habitantes de Colombia. En 1997 se registraba ya el escandaloso número de 1.200 personas secuestradas en el país, cantidad que se triplicó para arrojar un saldo de más de 3.700 víctimas en el año 2000. Las guerrillas son señaladas como autoras de más de la mitad de los secuestros (el 52%). En la restante mitad hay frecuente participación de agentes y ex agentes estatales. A los paramilitares se atribuyó más del 7% de los secuestros en el año 2000, según la Policía.

Además de la violencia interna cabe preguntarse si se requiere una particular política de seguridad frente a reales o eventuales agresores extranjeros. En el pasado fue frecuente señalar a la Unión Soviética y al "comunismo internacional" en ese sentido. Luego de la caída del muro de Berlín y de la terminación de la guerra fría no parece sensato insistir en la organización de una defensa nacional frente a ese tipo de enemigo externo. Tampoco existen signos de que las actuales potencias internacionales o los países limítrofes con Colombia representen un peligro bélico para el país. El actual estado de las relaciones internacionales de Colombia no justifica una especial legislación de guerra.

Este rápido repaso de las más protuberantes agresiones actuales contra la población colombiana muestra que ella debe ser defendida ante todo contra la inseguridad que causa la violencia común, así como contra la que genera la violencia sociopolítica. Enfrentar a los

grupos paramilitares y a los agentes estatales abusivos, así como a los grupos guerrilleros, es un imperativo para garantizar seguridad a los habitantes frente a las matanzas, los desplazamientos forzados y los secuestros.

2. ¿Cómo debe defenderse la sociedad colombiana?

Ha sido frecuente en la historia de la humanidad, y en la de Colombia en particular, que la búsqueda de la seguridad y la protección de los derechos humanos sean vistos como dos objetivos divergentes, contradictorios o antitéticos. Para muchas personas resulta casi natural pensar que, en aras de la seguridad, es necesario e inevitable sacrificar derechos humanos. El llamamiento a respetar los derechos humanos es considerado muchas veces como una indebida limitación a las acciones de los agentes de seguridad.

Sin embargo, en la medida en que los postulados de la democracia se han ido abriendo paso en el mundo y en nuestro país, ha sido posible percibir que la seguridad y los derechos humanos son dos caras de una misma moneda. Lejos de ser contrapuestos, la seguridad y los derechos humanos son dos objetivos complementarios. El sentido último del respeto y la protección de los derechos humanos es garantizar seguridad a las personas. A su turno, cualquier política de seguridad que pretenda ser legítima requiere estar fundamentada en el propósito de preservar los derechos humanos. De lo contrario, en vez de existir un régimen de seguridad, lo que se genera es una situación de profunda inseguridad.

Para que una política de seguridad no se convierta en un perturbador factor de inseguridad en una sociedad se necesita que cumpla, al menos, cuatro condiciones elementales:

En primer lugar, que los derechos humanos sean considerados como el objetivo determinante de las actividades de seguridad que se emprendan. Si no se tiene ese norte, si la seguridad se constituye en un fin en sí mismo, existe un riesgo grande de que se configure un régimen del terror.

En segundo lugar, que los derechos humanos sean considerados como el medio para conseguir el objetivo de garantizar la seguridad. Si los derechos humanos son ignorados en función de obtener determinada seguridad, siempre existirá la incertidumbre en torno al contenido de la seguridad que se proponga conseguir. Esa incertidumbre es la negación misma del propósito de seguridad que pretendidamente se persiga. A veces se resta importancia a la necesidad de respetar los derechos humanos como medio para proporcionar seguridad con el argumento de que

la fuerza pública, por estar sometida al control de la Fiscalía y de la Procuraduría, se encontraría en situación de desventaja frente a las guerrillas, las cuales no están sujetas a ningún control. Quienes así piensan olvidan que ese control es precisamente la ventaja y la fortaleza que tiene la fuerza pública sobre cualquier otro agente violento, y es lo que garantiza a la sociedad que la actividad de los agentes estatales sea fuente de seguridad y no de mayor inseguridad.

En tercer lugar, para que una política de seguridad sea realmente segura, se requiere que sea organizada en beneficio de todas las personas componentes de una sociedad, y no solamente de unas cuantas de ellas. Quienes en una sociedad no estén comprendidos dentro de una política de seguridad estarán de hecho expuestos a una situación de inseguridad. Ello, además, puede convertirse en factor de inseguridad para los que supuestamente sean beneficiarios exclusivos de una política de seguridad.

Y, en cuarto lugar, una verdadera política de seguridad debe ser diseñada para hacer frente a todos los factores de inseguridad, y no solamente a unos cuantos de ellos. Permitir o fomentar la actuación de unos actores violentos para atacar la de otros es propiciar la reproducción de la inseguridad que supuestamente se intente combatir.

Una política de seguridad que tenga a los derechos humanos como fin y como medio de su acción, y que se diseñe para beneficio de todas las personas y frente a todos los agentes de inseguridad es, por consiguiente, la condición mínima que debe reunirse para que sea efectivamente segura. De lo contrario, el resultado más probable será, paradójicamente, la generación de un mayor grado de inseguridad.

Es esa la razón por la cual la comunidad internacional decidió, en 1945, instituir la Carta de las Naciones Unidas y establecer como uno de sus principios básicos la preservación de los derechos humanos como pilar de la paz mundial o, lo que es igual, de la seguridad mundial. De allí que en 1948 se hubiera aprobado la Declaración Universal de los Derechos Humanos y luego los diversos tratados específicos de derechos humanos en el último medio siglo. Y es esa también la razón por la cual la sociedad colombiana decidió, en 1991, adoptar el principio de la primacía de los derechos humanos, como lo declara el artículo 5° de la Constitución, para desechar cualquier duda sobre la supremacía de la "razón de Estado", en virtud de la cual se toleraron arbitrariedades para mantener la estabilidad del poder en la anterior Constitución. Así, pasamos en Colombia, al igual que en muchas otras sociedades civilizadas, de la noción de

seguridad nacional o seguridad estatal a la noción de seguridad de la sociedad, basada en el respeto a los derechos humanos.

3. ¿Sirve este proyecto para defender a la sociedad colombiana?

Lamentablemente no, a la luz de lo expuesto. Como lo han señalado Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la Comisión Internacional de Juristas y numerosas organizaciones colombianas, incluida la Comisión Colombiana de Juristas, en carta dirigida el pasado 3 de mayo a los ponentes del proyecto en la Cámara, esta iniciativa contraría ostensiblemente los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las recomendaciones internacionales hechas al Estado colombiano y la Constitución Política del país. Dicha carta analiza en detalle la normatividad que sería violada, y por eso es recomendable que sea tenida en cuenta antes de la votación del proyecto por parte de los Honorables Representantes.

Se trata, en pocas palabras, de un proyecto que permite a los policías y a los militares capturar a personas sin orden judicial, retenerlas hasta por siete días, e interrogarlas como si fueran autoridades de policía judicial, todo lo cual se prohibió expresamente en la Constitución del 91, y ha sido considerado por los órganos internacionales de derechos humanos como una práctica generadora de la crisis de derechos humanos que padecemos. Es además un proyecto que crea nuevos mecanismos de impunidad para la fuerza pública, lo cual no es admisible en la legislación nacional ni en la internacional. Asimismo, es una iniciativa que intenta, una vez más, revivir las normas que en el pasado sirvieron de sustento para la legalización de los grupos paramilitares, normas que fueron declaradas inconstitucionales en 1989 y en 1997. Por si fuera poco, es un intento de subordinar el poder civil al poder militar, pues autoriza que los comandantes militares estén por encima del presidente de la república, del gobernador o del alcalde, lo cual va en contravía de la Constitución y de los más elementales compromisos internacionales de Colombia. Sobre todo, si esta ley se aprobara, el país quedaría regido por principios antidemocráticos, en virtud de los cuales los ciudadanos estarían obligados a colaborar, "como una carga pública irrenunciable", con la consecución de unos "objetivos nacionales", como en cualquier Estado totalitario.

Un proyecto de esta naturaleza no contribuye a la defensa de la población colombiana, sino que por el contrario crearía mayores factores de inseguridad. En primer lugar, porque reduce todo el problema de la seguridad en Colombia al tema de la guerra,

mientras que, como se ha visto, la mayor parte de las víctimas colombianas (el 85%) son causadas por la violencia común y no por la violencia sociopolítica.

En segundo lugar, porque no se dirige a enfrentar a todos los actores armados que están matando, desapareciendo, desplazando o secuestrando a los habitantes de Colombia. Antes bien, estimula a los agentes estatales a que continúen realizando, con mayor impunidad, esas prácticas repudiables. Asimismo, permite la persistencia y ampliación de las acciones de los grupos paramilitares, al darles un sustento legal.

En tercer lugar, el proyecto no contribuye a la defensa de la población colombiana porque fomenta ultrajes contra la población civil, en vez de basarse en una sólida concepción de respeto a los derechos humanos. Ello, además de victimizar a un sector de la sociedad, perjudicaría a la propia fuerza pública. En efecto, la induciría a incurrir en conductas arbitrarias, que luego pueden ser juzgadas internacionalmente como crímenes de guerra, sin importar que la legislación nacional las hubiera autorizado. Permitir a los militares, como lo hace el proyecto, que consideren en situación de flagrancia y capturen a las personas que los habitantes de un poblado consideren sospechosas, es autorizarles a que hagan legalmente lo mismo que los grupos paramilitares están haciendo ilegalmente en la actualidad, cuando llegan a un poblado y actúan contra quien ellos crean que es colaborador de las guerrillas. En vez de proscribir el paramilitarismo, las fuerzas militares quedarían facultadas para actuar como lo hacen los grupos paramilitares. Cualquiera podría decir, cínicamente, que el proyecto significaría un progreso en derechos humanos, pues, en vez de ser acribilladas por los paramilitares, las personas arbitrariamente capturadas serían simplemente retenidas en poder de las fuerzas militares hasta por siete días. Tal observación, sin embargo, no sería más que un chiste cruel. Además, nada impide que, en esta materia como en tantas otras, se combinen las formas de lucha, y que coexista la matanza con la detención arbitraria.

En cuarto lugar, el proyecto no contribuiría a la defensa de la población y aumentaría por el contrario su inseguridad porque pretende enmarcar al Estado colombiano dentro de la doctrina de la seguridad nacional que sustentó a las dictaduras militares del cono sur en los años 60 y 70. Al igual que el régimen militar instaurado en Brasil en 1964, existirían en Colombia unos "objetivos nacionales", definidos por el poder militar. No puede haber objetivos nacionales más allá de los consagrados en la Constitución. Lo que exceda ese pacto social pueden ser programas de gobierno, planes de desarrollo

o propuestas de partido. Pretender que toda la ciudadanía debe compartir y contribuir a la realización de tales programas, planes o propuestas es una aspiración claramente antidemocrática. Qué tal, por ejemplo, que se obligara a todas las personas residentes en el país a apoyar el "Plan Colombia", o a respaldar como un objetivo nacional la candidatura del presidente al premio Nobel de la paz. Tal unanimismo, en vez de contribuir a la concordia, acentuaría los resquemores que alimentan el conflicto armado en el país.

Es claro que el Estado debe fortalecerse democráticamente para combatir a todos los agentes de violencia contra las y los habitantes de Colombia. Pero ese fortalecimiento debe enmarcarse dentro de un Estado de derecho, y no dentro de los moldes propios de las dictaduras. El afianzamiento del Estado de derecho implica sometimiento de los agentes estatales al deber de respeto y garantía de los derechos humanos, y eso es lo que fortalece verdaderamente al Estado. Por el contrario, normas que evitan el control sobre posibles abusos de agentes del Estado, o que otorgan impunidad a sus abusos o que involucran a la población civil dentro del conflicto armado lo que hacen en realidad es debilitar al Estado, hacerle perder capacidad de control, hacerle perder respeto por parte de la población, convertirlo en una caricatura detrás de la cual se esconda cualquier Montesinos para cometer toda clase de abusos.

Honorables Representantes:

El proyecto de ley sobre defensa y seguridad nacional, actualmente sometido a su consideración, está estructurado sobre esa concepción totalitaria. Es una receta caduca, repudiada universalmente, como lo demuestra el juzgamiento del general Pinochet. No contribuye al fortalecimiento democrático del Estado de derecho, que es lo que Colombia necesita, sino al debilitamiento de sus instituciones, como consecuencia de la impunidad de la fuerza pública y de la legalización del paramilitarismo, que el proyecto patrocina.

En vez de enaltecer a las fuerzas armadas las denigra al incitarlas a incurrir en violaciones a los derechos humanos. En vez de garantizar la seguridad, promueve mayor inseguridad para la población colombiana. En vez de contribuir a la paz, genera mayores motivos de confrontación armada.

No es un proyecto que esté inspirado en los derechos humanos como fin ni como medio para el logro de la seguridad. Tampoco se orienta a ofrecer seguridad a todas las colombianas y colombianos, ni a enfrentar a todos los agentes violentos. Por el contrario, estimula a algunos de estos a continuar con mayor decisión su comportamiento violento.

Es, por consiguiente, un proyecto de ley que debe archivarse en su totalidad, y que debe dar lugar a la reanudación de las deliberaciones que el Congreso de la República venía realizando, hasta diciembre de 1999, sobre una política de seguridad democrática basada en el respeto a los derechos humanos. En vez de aprobar un proyecto que propicia y encubre acciones abusivas que puedan llegar a cometer miembros de la fuerza pública y paramilitares, el Congreso debería continuar el camino ya iniciado de contribuir a la protección de los derechos humanos a través de leyes como la tipificación de la desaparición forzada, el genocidio y el desplazamiento forzado. Por esa vía, y no por la tentación autoritaria contenida en el actual proyecto, podría y debería lograrse el diseño de herramientas institucionales que contribuyan a que la vida de cada habitante de Colombia esté efectivamente protegida, como corresponde en cualquier Estado de derecho.

Muchas gracias.

Bogotá, 10 de mayo de 2001

Suplemento 1

Carta sobre el proyecto de ley de defensa y seguridad nacional enviada a los ponentes del proyecto en la Cámara de Representantes por Amnistía Internacional, la Comisión Internacional de Juristas, Human Rights Watch y organizaciones colombianas para fundamentar la petición de archivo del proyecto

Bogotá, 3 de mayo de 2001

Honorables Representantes a la Cámara:

Manuel Ramiro Velázquez
María Eugenia Jaramillo
Mario Alvarez Celis
José Gentil Palacios
Benjamín Higuita

Honorables Representantes:

Reciban un cordial saludo. Quienes suscribimos esta carta representamos a organizaciones no gubernamentales (ONG) preocupadas por la grave situación de derechos humanos que se vive en Colombia. Consideramos que es de suma importancia para la defensa de los derechos humanos la existencia de una legislación acorde con las garantías constitucionales y obligaciones y estándares internacionales en materia de derechos humanos; por ello, deseamos expresarles nuestra preocupación por el proyecto de ley 81 de 1999 proveniente del H. Senado y del cual ustedes han sido designados ponentes para primer debate.

En nuestro concepto, dicho proyecto de ley es un medio para permitir legalmente violaciones de derechos humanos por parte de miembros de la fuerza pública y garantizar su impunidad, basándose además en un concepto de seguridad nacional antidemocrático que riñe con principios básicos

del estado de derecho. Nuestras principales preocupaciones sobre el proyecto de ley 81 de 1999 proveniente del Senado, son las siguientes:

1. Otorga funciones y poderes exorbitantes a la fuerza pública.

El artículo 69 del proyecto autoriza a la fuerza pública a aprehender personas y mantenerlas en establecimientos militares hasta por 7 días y a interrogarlas sin previa orden judicial. Por otro lado, el artículo 25 del proyecto autoriza a los miembros de la fuerza pública a asumir el control de zonas del territorio nacional y a tomar medidas en detrimento de las facultades de los gobernadores y alcaldes, a realizar censos de población y a exigir a los habitantes que informen sus cambios de residencia. Adicionalmente, el artículo 70 autoriza a los agentes de las fuerzas de seguridad del Estado a practicar capturas sin fundamento en una decisión judicial, pues considera que el estado de flagrancia se presenta cuando se dan manifestaciones o señalamientos subjetivos de cualquier grupo de particulares contra una persona a través de una "sindicación general de la población".

Con estas disposiciones, el proyecto de ley contradice el artículo 213 de la Constitución que prohibe a los militares investigar a los civiles, esto es, realizar cualquier función de policía judicial con respecto a personas que no tengan la condición de militares. Igualmente, amplía inadecuadamente el alcance de la jurisprudencia constitucional colombiana, fijada en la sentencia C-024 de 1995, que atribuye excepcionalmente a la Policía Nacional, en virtud de las funciones permanentes de policía judicial que ejerce, la facultad de realizar aprehensiones por un término máximo de 24 horas, con el único fin de verificar los hechos relacionados con los motivos fundados de la aprehensión o con la identidad de la persona. El Comité de Derechos Humanos, órgano de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha expresado su preocupación por el hecho de que las fuerzas militares y de seguridad ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio[1].

De otro lado, la figura de la "sindicación generalizada de la población" como situación de flagrancia, contradice criterios fijados por la Corte Constitucional en las sentencias C-272 de 1999, C-657 de 1996, T-552 de 1995 y C-198 de 1997 que establecen que la flagrancia se refiere a situaciones en que una persona es sorprendida y capturada en el momento de cometer un hecho punible o cuando es sorprendida y capturada

[1] Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales - Colombia, de 5 de mayo de 1997, Documento de las Naciones Unidas CCPR/C/79/Add.76, párrafo 19.

con objetos, instrumentos o huellas, de los cuales aparezca fundadamente que momentos antes ha cometido un hecho punible.

De la misma manera, estas normas del proyecto de ley contradicen los artículos 7.1, 7.2 y 7.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuanto desconocen la protección de las personas frente a las detenciones ilegales o arbitrarias y el artículo 7.5 de la misma Convención que protege el derecho de toda persona detenida a ser llevada sin demora ante un funcionario judicial. Igualmente, estas disposiciones contradicen el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho a la libertad y seguridad personales y establece garantías similares a las de la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuando una persona es privada de la libertad.

Estos artículos del proyecto contradicen también el artículo 3° de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, que establece la obligación de los Estados de tomar medidas legislativas eficaces para prevenir o erradicar los actos de desaparición forzada, en la medida en que antes que evitar la comisión de este crimen internacional, facilita su realización al eliminar controles y garantías para la práctica de detenciones[2]. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, después de la visita a Colombia realizada en 1988, determinó que poderes de policía judicial otorgados a las fuerzas armadas facilitan la comisión de desapariciones forzadas[3].

Por último, estas disposiciones del proyecto de ley se apartan de las recomendaciones internacionales realizadas por diversos órganos de las Naciones Unidas como el Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias[4] y el Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias[5], así como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[6], quienes han advertido que poderes tan desmesurados no pueden ser otorgados a las fuerzas de seguridad colombianas debido a que han sido y siguen siendo

---

2 AG/ Resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992. Esta declaración fue adoptada por unanimidad por la Asamblea General de la ONU, integrada por más de 150 Estados, incluido el Estado colombiano.

3 "En todo país en que los militares ejercen una gran influencia en la gestión de los negocios del Estado y además tengan la responsabilidad de combatir la agitación social, hay que procurar muy especialmente que prevalezca el imperio de la ley. Colombia no es una excepción. Por una serie de decretos, emitidos en virtud del estado de sitio por gobiernos consecutivos, se ha ido concediendo más poderes a las fuerzas armadas y a los servicios de seguridad en el mantenimiento del orden público. (...) En consecuencia, parece haber disminuido la protección jurídica del ciudadano frente a los abusos de la fuerza pública. De este modo, se ha ido creando un conjunto de leyes cuyas ambigüedades pueden muy bien llevar al fenómeno de las desapariciones forzadas per se. Se impone la necesidad de una revisión a fondo de los poderes policiales esgrimidos por las fuerzas armadas en los servicios de seguridad, con objeto de garantizar mejor los derechos humanos del ciudadano particular". Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Informe de la visita realizada a Colombia por dos miembros del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (24 de octubre a 2 de noviembre de 1988), Doc. E/CN.4/1989/18/Add.1,6 de febrero de 1989, párr. 132 y 133.

4 E/CN.4/1989/18/Add.1 para. 132-133.

5 E/CN.4/1995/111 para. 123.

6 OAS/Ser.L/V/2.84. Doc. 39 rev; pág. 240.

fuente de frecuentes y graves violaciones de derechos humanos.

2. Establece nuevos mecanismos de impunidad en favor de los miembros de la fuerza pública.

El artículo 68 del proyecto establece una exoneración de la responsabilidad penal y disciplinaria a favor de los miembros de la fuerza pública, cuando realicen operaciones ofensivas contra organizaciones criminales, pues entiende que actúan en cumplimiento de un deber legal. En otros términos, los militares y policías colombianos quedarían revestidos de una patente de corso para hacer operaciones ofensivas contra la población.

Una norma igual (Decreto 0070 de 1978) fue declarada incompatible con la obligación internacional del Estado de proteger el derecho a la vida por el Comité de Derechos Humanos[7]. En efecto, al eximir de responsabilidad penal y disciplinaria a cualquier miembro de la fuerza pública que llegue a cometer una conducta delictiva, en desarrollo de supuestas operaciones ofensivas contra organizaciones criminales, esta norma permite las violaciones al derecho a la vida y a la integridad física, protegidos por los artículos 6.1 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 4.1, 5.1 y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adicionalmente, esta disposición del artículo 68 contraría el artículo 2.3.a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en tanto que éste impone al Estado la obligación de garantizar a todas las personas la facultad de interponer un recurso efectivo cuando los derechos y libertades reconocidos en el Pacto hayan sido violados, "aún cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en funciones oficiales". Asimismo esta norma vulnera el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que también reconoce el derecho a un recurso judicial efectivo.

El artículo 71 del proyecto de ley promueve adicionalmente la impunidad de acciones de la fuerza pública en la medida en que autoriza a sus miembros para realizar levantamientos de cuerpos de personas que presuntamente hayan muerto en combate, abriéndose la posibilidad para que destruyan la evidencia criminal de actos que ellos mismos han consumado. Esta disposición, además de afectar el principio de independencia y objetividad que debe presidir toda investigación, es abiertamente contraria al Principio 9 de los "Principios relativos a la investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias" que establece que en todos los casos en

[7] Comité de Derechos Humanos, decisión de 31 de marzo de 1982, Comunicación No. 45/1979, Pedro Pablo Camargo vs. Colombia.

que haya sospecha de tales ejecuciones debe procederse a una investigación exhaustiva, inmediata e imparcial[8].

El artículo 72 del proyecto de ley impide además que las unidades de la Procuraduría especializadas en cualquier tema adelanten investigaciones contra miembros de la fuerza pública que aparezcan relacionados con cualquier falta disciplinaria, pues establece que únicamente la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares puede realizar investigaciones a miembros de la fuerza pública. Si bien es entendible que exista una Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, esta debe encargarse de investigar aquellas faltas propiamente militares; para el resto de las faltas disciplinarias que cometan los miembros de la fuerza pública deben continuar disponiendo de competencia las procuradurías delegadas para cada materia. De no ser así se vulneraría el principio de igualdad respecto de los otros servidores públicos, quienes sí estarían sometidos a la investigación de distintas unidades delegadas de la Procuraduría, mientras que los integrantes de la fuerza pública dispondrían de un fuero disciplinario especial que no está contemplado en ninguna norma constitucional.

Adicionalmente, cuando se trata de hechos relacionados con operaciones militares o policiales adelantadas para combatir los delitos de secuestro, terrorismo y narcotráfico, el proyecto establece que la Procuraduría debe solicitar un certificado al comandante que dirigió el operativo, y si dicho certificado establece que la conducta se desarrolló en cumplimiento de un deber legal, la Procuraduría no puede continuar la investigación disciplinaria. Es decir, que quien ordenó el operativo donde ocurrieron los hechos que deben ser investigados, es a quien también corresponde autorizar la investigación disciplinaria.

La exigencia de este requisito previo para que la Procuraduría pueda iniciar su labor de investigación, se opone a la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana que en la sentencia C-152 de 1993 estableció: "la potestad disciplinaria asignada a la Procuraduría General de la Nación es de carácter preferente y superior, lo que equivale a decir, preeminente respecto a la que tienen a cargo otras autoridades, como son los jefes inmediatos o el jefe de la entidad a la cual presta sus servicios el investigado".

3. Da piso legal a los grupos paramilitares

El artículo 76 del proyecto de ley establece en su parágrafo primero

[8] E/CN.4/2000/3, párr. 110.

que "cuando se considere necesario, los servicios de vigilancia y seguridad privada podrán coadyuvar a los fines de la Seguridad y la Defensa Nacional". Esta norma intenta revivir el artículo 33.3 del decreto-ley 3398 de 1965, elevado a legislación permanente por la ley 48 de 1968, conocida entonces como el "Estatuto orgánico de la defensa nacional". Como lo ha recordado la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, esta norma dio base legal al paramilitarismo[9]. En mayo de 1989 la Corte Suprema de Justicia, que entonces tenía como función la guarda de la integridad de la Constitución, declaró inconstitucional este artículo.

De la misma manera, esta disposición contraría diversas recomendaciones internacionales que han pedido al Estado colombiano erradicar los Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada conocidos como CONVIVIR. Dichas recomendaciones han sido formuladas, entre otros, por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos[10], por la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas[11] y por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas[12].

Adicionalmente, el parágrafo 2 del artículo 76 del proyecto de ley faculta a las autoridades municipales para imponer a la ciudadanía la obligación de alistarse en la Policía Nacional para realizar labores de vigilancia y mantenimiento del orden, lo cual se opone a la distinción entre combatientes y no combatientes establecida por el derecho internacional humanitario (artículo 48 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949). Esta norma del derecho internacional humanitario protege a la población civil de los efectos del conflicto armado, imponiendo a los combatientes la obligación de distinguirse de la población civil.

La pretensión de involucrar a la ciudadanía en labores de seguridad es una constante del proyecto que se encuentra incluida, entre otras, en los artículos referentes a los objetivos nacionales (art. 2), poder nacional (art. 3), fuerza pública (art. 5 inciso 2°), defensa civil (art. 7), obligación de los habitantes de la nación (art. 15), movilización (arts. 16 - 24), jurisdicción territorial (art. 25 inciso final) integridad de la defensa (art. 29) y estructura del sistema de seguridad y defensa nacionales (art. 30 literal h).

4. Da prevalencia al poder militar sobre el poder civil.

El proyecto invierte la prescripción constitucional que otorga al

---

9 E/CN.4/2001/15 párr. 27.
10 E/CN.4/1998/16, párr. 197.
11 Comisión de Derechos Humanos, Declaración de la Presidencia, 1998, párrs. 12,16.
12 A/52/40, Párr. 294; ó CCPR/C/79/Add. 76, Párr. 31.

Presidente de la República la función de dirigir y disponer de la fuerza pública (artículo 188.3 de la CP), en tanto establece que la conducción de las Fuerzas Militares deja de estar a cargo del Presidente de la República o del Ministro de Defensa por delegación y la pasa al Comandante General de las Fuerzas Militares quien es un general en servicio activo.

La inversión de este principio constitucional se lleva al extremo de subordinar el poder de los gobernadores y alcaldes a los dictados del comandante que asuma el control de los llamados "teatros de operaciones militares", a quien el presidente puede delegar su facultad constitucional de conservar y restablecer el orden público (artículo 25).

Estas disposiciones que subordinan el poder civil al poder militar en lo relativo a la defensa y a la seguridad nacional, no solo contradicen la Constitución sino que también se oponen a una concepción democrática de la seguridad. En efecto, esta concepción implica al menos el respeto de dos principios: el de subordinación de las fuerzas de seguridad al poder civil libremente elegido y el de restricción de sus competencias al marco constitucional existente en cada Estado.

Subordinar el poder civil al poder militar igualmente vulnera uno de los principios básicos del estado de derecho tal como ha sido proclamado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). En efecto, la Asamblea General de la OEA declaró en 1990: "el régimen de la democracia representativa es fundamental para el establecimiento de una sociedad política donde se puedan realizar plenamente los derechos humanos y que uno de los elementos esenciales de tal régimen es la efectiva subordinación del aparato militar al poder civil"[13].

Además, estas disposiciones del proyecto de ley se apartan de la jurisprudencia de la Corte Constitucional contenida en la sentencia C-525 de 1995: "ninguna autoridad en la República cuenta, como el presidente, con atribuciones tan claras y precisas en lo que hace a la dirección de las fuerzas militares y muy particularmente a lo que toca con la seguridad interna del país. En ello radica quizás una de las más graves responsabilidades que sobre él pesa".

5. Introduce una noción notoriamente antidemocrática de la seguridad nacional.

El proyecto establece la seguridad nacional como fin del Estado, que debe ser realizado a través de los "objetivos nacionales" y de un "poder nacional" (artículos 2 y 3),

[13] Resolución AG/Res. 1044 (XX-0/90) de 1990.

con los cuales deben estar comprometidos todos los habitantes del territorio, incluidas las personas jurídicas, como una "carga pública irrenunciable"(artículo 15).

En contraste, el artículo 2° de la Constitución, que enuncia los fines del Estado, no menciona la seguridad nacional dentro de los mismos. Dicho artículo establece: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".

Por otra parte, los fines del Estado sólo pueden ser desarrollados en armonía con la finalidad que la misma Constitución señala para las autoridades públicas, cual es la de "proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" (art. 2 C.P.).

El proyecto de ley define la seguridad nacional como el grado relativo de garantía que ofrece el Estado a sus asociados, para la consecución y el mantenimiento de los objetivos nacionales, a partir de la identificación y caracterización de factores de alteración que se manifiestan en sus ámbitos de seguridad interna y externa que demanda la voluntad de todos los colombianos (artículo 8° del proyecto de ley). El artículo 2 de la Constitución, que acabamos de mencionar, debe ser interpretado en concordancia con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, ambas normas incorporadas al derecho interno colombiano, que establecen la obligación para los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos de los ciudadanos como un propósito principal del Estado[14]. Por consiguiente, el Estado colombiano no puede limitarse a ofrecer un "grado relativo de garantía a los ciudadanos" como lo menciona el proyecto de ley.

La concepción de seguridad nacional que expresa el proyecto se opone al concepto de seguridad democrática, el cual se deriva de los principios plasmados en la Constitución colombiana y en los tratados internacionales de derechos humanos. Dicho concepto implica fijar a la democracia como marco obligatorio de cualquier

[14] Ver carta de fecha de marzo 17 de 2001, enviada por la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos al H. Senador Mario Uribe Escobar, Presidente del Senado de la República, expresando las preocupaciones de Naciones Unidas por el mismo proyecto de ley al que se refiere esta comunicación.

política de seguridad; observar escrupulosamente las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y respetar la Constitución y las leyes al elaborar las políticas de seguridad; tener como objetivo permanente el fortalecimiento del poder civil libremente elegido antes que fortalecer otros poderes y que las políticas de seguridad se fundamenten en la protección de las personas y no en la protección del Estado. Esto supone además, que el peso de la seguridad no debe estar en manos de la fuerza pública (visión militarista de la seguridad), sino en manos del poder civil. La fuerza pública debe ser la encargada de la ejecución operativa de las labores de seguridad, sin involucrar a los particulares en el desarrollo de dichas actividades y bajo la dirección del gobierno civil[15].

Por otro lado, la definición de orden público del artículo 4 del proyecto, que enfatiza la seguridad del Estado como componente del estado de normalidad, contrasta con la jurisprudencia constitucional colombiana que declaró, en la sentencia C-045 de 1996, lo siguiente: "el orden público no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado (...) El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque le asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos".

Conclusión

Como se puede observar, el proyecto de ley 81 de 1999 del Senado es un proyecto que no es compatible con la Constitución ni con las normas internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario y que además, es altamente inconveniente porque su aplicación propiciará el agravamiento de la crisis de derechos humanos que padece Colombia. Aunque sus defensores dicen pretender el fortalecimiento del Estado, lo cierto es que de ser aprobado y convertido en ley, se daría un duro golpe al Estado de Derecho y se debilitaría el poder legítimo de las autoridades colombianas para combatir el delito y buscar una paz firme y duradera.

Son escasas y aisladas las menciones que hace el proyecto al concepto de democracia (artículo 13) e igualmente escasas las alusiones a la Constitución (artículo 2), pero ellas no bastan para borrar de la totalidad del mismo su carácter profundamente antidemocrático y contrario a la Constitución. Los cinco aspectos globales expuestos en esta comunicación no son sino el reflejo más protuberante de su concepción antidemocrática y contraria a los postulados del

[15] Cf. Comisión Andina de Juristas, *Seguridad Ciudadana: Cambios necesarios*, Lima, Perú, julio de 1999, Págs. 65 y 66.

Estado de Derecho y al ordenamiento internacional, porque esta concepción antidemocrática y su oposición al Estado de Derecho y a las normas internacionales abarcan el proyecto en su totalidad. Los mecanismos que establece y las facultades que otorga a las fuerzas de seguridad resultan altamente peligrosos para la vigencia y disfrute de los derechos humanos de todas las personas. Creemos que se trata, en consecuencia, de un proyecto de ley que no debe ser elevado a ley de la República por el Congreso de Colombia.

Por consiguiente, *solicitamos muy respetuosamente a los H. Representantes a la Cámara que archiven el mencionado proyecto de ley.*

Atentamente,

Organizaciones Internacionales:

Javier Zúñiga
Director
Programa Regional, América
Amnistía Internacional (Londres)

Federico Andreu-Guzmán
Consejero Jurídico para América Latina y el Caribe
Comisión Internacional de Juristas (Ginebra)

José Miguel Vivanco
Director
Human Rights Watch - División Américas

Organizaciones Colombianas:

Gustavo Gallón Giraldo
Director
Carlos Rodríguez Mejía
Subdirector
Comisión Colombiana de Juristas

Gloria Flórez Schneider
Directora
Asociación para la Promoción Social Alternativa MINGA

Norberto Ríos
Director
Juan Bernardo Rosado
Programa de Derechos Humanos
Escuela Nacional Sindical

Marcela Salazar Posada
Directora
Corporación AVRE

Maria Victoria Fallón
Directora
Grupo Interdisciplinario de Derechos Humanos

Antonio Sanguino
Director
Corporación Nuevo Arco Iris

Oscar Benavides Calvachi
Asistente Legal
Proyecto Justicia y Vida

Jesús Balbín
Coordinador Programa Justicia, Conflicto y Derechos Humanos
Instituto Popular de Capacitación

Olga Amparo Sánchez
Directora
Casa de la Mujer

Agustín Jiménez
Presidente
Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

Gloria Herney Galíndez
Presidenta
Asociación de Familiares de Detenidos-Desparecidos - ASFADDES

Luz Stella Aponte
Coordinadora de Comités Municipales
Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos

Camilo Castellanos
Director
Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos - ILSA

Pedro Santana Rodríguez
Presidente
Corporación Viva la Ciudadanía

Jahel Quiroga
Directora
Corporación Reiniciar

Rubén Fernández Andrade
Director
Corporación Región

Alejandro Angulo
Director
Centro de Investigación y Educación Popular - CINEP

Jorge Rojas
Director
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - Codhes

Organizaciones Sindicales:

Luis Eduardo Garzón
Presidente
Central Unitaria de Trabajadores – CUT-

Apecidis Alvis
Presidente
Miguel Morantes
Secretario General
Confederación de Trabajadores de Colombia –CTC-

Julio Roberto Gómez
Secretario General - Presidente (E)
Confederación General de Trabajadores Democráticos –CGTD-

Suplemento 2

Acerca de la doctrina de la seguridad nacional y su recepción y legalización en Colombia*

(.....)

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 naturaleza 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

* Tomado de: GALLON G. Gustavo. La República de las armas. Bogotá, CINEP. Serie Controversia #109 - 110. Marzo 1983. Páginas 47 a 74 y 107 a 111

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 este 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].

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

[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 A. Schilling).

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 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 excave 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

---

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

[59] *Ibidem*, pág. 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.

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 Corea); 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,

[60] DO COUTO E SILVA, *op. cit.*, págs. 172 y 173. Ver también COMBLJN, *op. cit*, págs. 45 a 51.

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 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

[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).

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". 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 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.

[62] Al respecto puede consultarse COMBLIN, *op. cit*, pág. 40.
[63] DO COUTO E SILVA, *op. cit*, pág. 184.
[64] *Ibid.*, pág. 185.
[65] *Ibidem*

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].

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

[66] Ver, por ejemplo, *ibid.*, págs. 98 y 99.
[67] Ver COMBLIN, *op. cit.,pág.* 66.
[68] DO COUTO E SILVA, *op. cito,* pág. 185
[69] *Ibidem.*
[70] *Ibidem.*

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:

> "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

---

[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 psicosocial, potencial económico y potencial militar.

[73] *Ibidem*.

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:

> "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.

A pesar de que la doctrina pregona que son los objetivos nacionales los

---

[74] *Ibid.*, pág. 188.
[75] *Ibid.*, págs. 187 y 188.
[76] *Ibid.*, págs. 132, 188 y 189

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), encuéntrese 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 conceptos básicos como la unidad de la nación, la bipolaridad y la guerra permanente[78].

---

[77] En el mismo sentido, COMBLIN,op. *cit*, pág. 66.

[78] Ver COM BLIN, 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 Ratzet (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.

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.

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

---

[79] *Ibid.*, pág. 49.
[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. COM BLIN, *op. cit*, pág. 52.
[81] *Ibid.*, págs. 150 y 151.

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 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

[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 Gu illerrno 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.

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 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.

---

[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.

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.

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 entre tanto 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

---

[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.

[85] Ver BERMUDEZ ROSSI, *op. cit.*, pág. 125.

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 dilatara 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].

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.

[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.

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].

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

[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" 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.

integral del hombre y de la colectividad nacional, preservándolos de interferencias y perturbaciones sustanciales de cualquier orden"[88].

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].

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,

---

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.

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.

el poder psico-social y el poder militar. Al igual que en la formulación clásica, estos componentes se encuentran íntimamente interrelacionados, 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 reproducidos, 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 mantenimiento 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;

---

[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.
[96] *Ibid*, 1972, págs. 37 y 59.

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:

-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

[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.

secundarios. Los primarios son aquéllos relacionados con la definición de los objetivos nacionales permanentes (o "fines 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

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

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 ya 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 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

[104] Revista de las Fuerzas Armadas, No.97, pág. 406.

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].

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

[105] *Ibidem*, págs. 406 y 407.
[106] Revista de las Fuerzas Armadas, No.89, págs. 232 a 236.

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 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.

(...

[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.

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 1°. Fíjanse 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 2°. 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 3°. 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 4°. 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 1°. Créase el Comité Nacional de Movilización del Transporte que será un organismo asesor, en materias relacionadas con este aspecto de la Defensa Nacional.

Artículo 2°. 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 3°. 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 4°. 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 5°. A las reuniones del Comité podrá concurrir cualquier funcionario que se considere necesario, quien tendrá derecho a voz pero no a voto.

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

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

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