



**Con la voz de los militares: tres debates sobre seguridad y defensa durante el Frente  
Nacional, 1958-1974**

Autor: Juan Sebastián Cruz Gallardo

Director: Juan Carlos Eastman Arango

**CARRERA DE HISTORIA**

Tesis de grado presentada como requisito para optar por el título de Historiador

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Sociales

Bogotá, D.C.

Mayo del 2019



## **AGRADECIMIENTOS**

Este documento está dedicado a mi padre, el héroe, y a mi madre, la invencible.

Desde luego, en primera instancia, agradezco a mis padres por su infinito amor y apoyo moral y material en mi desarrollo personal y profesional. No existe adjetivo posible para gratificar los inmensos esfuerzos que han realizado para que mi formación sea, ante todo, noble. Espero, con este documento y con mis actos futuros, recompensar un poco de su inmensa magnanimidad.

En segunda instancia pero no menos importante, quiero agradecer a todas aquellas personas que han contribuido a mi formación académica: a mi director de tesis, Juan Carlos Eastman, por su valioso compromiso y sus fascinantes aportes para la construcción de este trabajo, de quién gocé, además, de su inteligencia y reflexiones que calan hondo en mis perspectivas de la historia. A César Torres Del Río, a quien considero mi mentor en este maravilloso mundo de la Historia, puesto que aprendí de él no solo conocimientos de los que hoy en día me siento orgulloso, sino también la exigencia y la vocación que se requiere en este hermoso oficio. A Silvia Cogollos, quién a la par de brindarme una excelente y rigurosa formación académica, fue una persona maravillosa que no escatimó esfuerzo alguno en brindarme un apoyo en los momentos más necesarios.

En tercera instancia y con especial interés, a Mauricio Villamil, tan héroe como mi padre, quien a lo largo de mi vida ha sido un ejemplo y una referencia. También a él le otorgo mi reconocimiento por haber aportado juiciosas observaciones en la realización de esta tesis.

En cuarta instancia, no puedo dejar pasar la inmensa obligación que tengo de mencionar a Richard Romero y a David Sarmiento, compañeros y amigos fraternales que se formaron conmigo en las aulas, y con quienes he compartido álgidos debates y reflexiones al salir de nuestras clases, que han enriquecido nuestra amistad y capacidad intelectual. Sería injusto no exponer mi agradecimiento por su invaluable apoyo en la realización de este trabajo de grado.

*«En los patios de la Escuela de Infantería de Usaquén, el día de las Fuerzas Armadas, proclamó lo que hoy todos quieren ver: que Colombia cuenta con la fortuna de una pequeña organización de hombres que morirían por proteger a sus compatriotas, hasta de sí mismos y de sus peores instintos, y que continuarían muriendo de ser necesario, aún acusados de delincuentes en el acto de salvar vidas de verdaderos asesinos, hasta que los colombianos aprendan que la Violencia no es el camino para la modernización<sup>1</sup>».*

---

<sup>1</sup> Ramsey Russell. *Guerrilleros y soldados*. (Bogotá: Tercer Mundo, 1981) p. 319.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	3
<b>TABLA DE ABREVIATURAS</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>BALANCE HISTORIOGRÁFICO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO I. LA ACCIÓN CÍVICO-MILITAR</b> .....	18
¿QUÉ ES LA ACCIÓN CÍVICO-MILITAR?	20
Definiciones.....	20
Teorizando las relaciones cívico-militares .....	24
<b>RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE BRASIL</b>	28
La relación entre los militares brasileños y la sociedad civil .....	28
Poder Nacional y Seguridad .....	30
<i>Escola Superior de Guerra</i> , Poder Nacional y relaciones cívico-militares. ....	31
<b>EL PLAN LAZO</b>	34
¿Qué fue?.....	34
La acción cívico-militar como estrategia para afrontar el conflicto armado.....	40
El debate respecto a la influencia estadounidense .....	44
Plan Lazo y acción psicológica .....	52
El Plan Andes .....	55
<b>LA ACCIÓN CÍVICO-MILITAR Y SU DIMENSIÓN INTEGRAL.</b>	56
La acción cívico-militar y su dimensión integral como motor del cambio social .....	56
Los civiles y la seguridad y defensa .....	60
<b>CAPÍTULO II. EL MITO DE LA AUTONOMÍA</b> .....	63
¿A QUÉ SE REFIERE LA LLAMADA AUTONOMÍA?	65
<b>LAS CONTRADICCIONES DE LA AUTONOMÍA</b>	68
Contexto económico y político.....	68
El control sobre los presupuestos .....	73
El Estado de Sitio: ¿herencia de la autonomía?.....	79
La deliberación .....	88

<b>CAPÍTULO III. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL .....</b>	<b>92</b>
<b>LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>92</b>
Definiciones.....	92
Contexto internacional del surgimiento de la DSN .....	96
Algunas consideraciones de la DSN y Brasil.....	99
<b>LA APLICACIÓN REAL DE LA DSN EN COLOMBIA</b>	<b>103</b>
Las primeras menciones y el debate entre militares y académicos .....	103
La aplicación de la DSN en Colombia.....	107
La DSN después del Frente Nacional: oposición y élites .....	111
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>116</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>120</b>
<b>FUENTES PRIMARIAS</b>	<b>120</b>
Documentos.....	120
Memorias de los Ministros de Defensa Nacional .....	120
Revistas Ejército .....	121
Revista Fuerzas Armadas .....	121
Artículos electrónicos .....	121
Artículos en periódicos .....	122
<b>FUENTES SECUNDARIAS</b>	<b>123</b>
Artículos .....	123
Libros .....	125
Tesis y disertaciones .....	127

## **ABREVIATURAS**

ACM: Acción cívico-militar.

AID: Agencia Internacional para el Desarrollo.

ANAPO: Asamblea Nacional Popular.

APP: Alianza para el Progreso.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

DSN: Doctrina de Seguridad Nacional.

ESDEGUE: Escuela Superior de Guerra (Colombia).

ESG: Escola Superior de Guerra (Brasil).

ESLAN: Escuela de Lanceros.

FAC: Fuerza Aérea Colombiana.

INCORA: Instituto Colombiano para la Reforma Agraria.

JPM: Justicia Penal Militar.

LASO (plan): *Latin American Security Operation*.

MRL: Movimiento Revolucionario Liberal.

OEA: Organización de Estados Americanos.

OSPAAAL: Organización de Solidaridad de los Pueblos de África, Asia y América Latina.  
(Tricontinental).

PAM: Pacto de Ayuda Mutua

SAC: Sociedad de Agricultores de Colombia

TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

UTC: Unión de Trabajadores de Colombia

## **INTRODUCCIÓN**

No resulta difícil imaginar la complejidad que requiere un análisis del conflicto armado colombiano. Desde la formación de lo que hoy se conoce como República de Colombia, las armas han sido protagonistas primarias del devenir histórico de la nación. Armas atravesadas primero, por ideales sobre qué proyecto de nación sería más óptimo en un país de intensa pluriculturalidad; luego, sobre el establecimiento institucional y político del Estado en lo referente a la continuación y establecimiento de dicho proyecto; posteriormente, atravesados por ideologías políticas y conflictos extraterritoriales, los colombianos vieron sujetos sus derechos y su vida cotidiana por el transcurrir de una violencia que luego mutó a la organización de grupos armados ilegales que, incluso hoy, o bien siguen vigentes o han dejado consecuencias sensibles en las experiencias actuales de la población colombiana en todas sus regiones.

De esta forma, bajo el epíteto de la legalidad y la ilegalidad, el colombiano ha tenido, de una forma u otra, algún tipo de relación sensible con el desenvolvimiento de una violencia multidimensional<sup>2</sup> cuyas raíces parecen cada vez más difusas, dada las dificultades estructurales por las cuales ha pasado (y sobrevivido) el país en su trayectoria republicana.

Dicha violencia multidimensional ha facilitado el surgimiento de grupos armados ilegales en el siglo XX, que se han fortalecido por las condiciones contextuales intermísticas como la Guerra Fría y por ende el surgimiento de una dicotomía entre capitalismo y comunismo, que ha permeado hondo en las raíces de varios de estos grupos, por lo que también se derivan consecuencias internas, en las que los problemas sociales, políticos y económicos se han convertido en caldo de cultivo para el fortalecimiento de los grupos armados ilegales independientemente de la ideología u objetivos que profesen.

Por esta razón, el análisis, desde los actores principales de la violencia, se hace necesario para encuadrar, dentro del marco de una verdad histórica tendiente a ser absoluta, un documento óptimo para el entendimiento, desde un nuevo punto de vista subjetivo, el

---

<sup>2</sup> Como violencia multidimensional, entenderemos a toda la serie de causas (pobreza, legado colonial, debilidad del Estado, déficits de presencia del Estado en las regiones más apartadas, corrupción, debilidad en los proyectos políticos, económicos y sociales, entre otras) y a la gran cantidad de actores involucrados (Estado, Fuerzas Armadas, población civil, grupos armados ilegales), que hacen de la historia de la violencia en Colombia un campo que debe ser analizado de forma integral.

devenir del actual conflicto armado en Colombia, cuyas raíces se empiezan a entrever durante el periodo del Frente Nacional, en el que surgieron la mayor parte de los actores armados que están activos o que dejaron nefastas consecuencias en el recrudecimiento de la guerra en Colombia.

Las Fuerzas Armadas han gozado de un lugar privilegiado como actor histórico en los casi 200 años de historia republicana que se cumplirán este año. Las armas de la institucionalidad no solo se han mantenido como un actor de primera categoría en la vida nacional, sino que han estado inmersos *de facto* en los diferentes conflictos por los cuales Colombia ha pasado con auténtica devoción. Por tal motivo, el estudio del comportamiento de las Fuerzas Armadas durante el Frente Nacional, se convierte en un aspecto central para entender las políticas de seguridad y defensa que fueron generadas durante este período particular de nuestra historia, con el objetivo de sostener un régimen «democrático» instaurado después del gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla.

El régimen «democrático» del Frente Nacional trajo consigo una serie de reformas institucionales en varios campos del Estado, incluyendo, desde luego, el de la seguridad y defensa, en especial por ser una época álgida en la que se materializó la lucha contra distintas formas de actores armados (grupos de bandoleros, guerrillas liberales y comunistas, urbanas y rurales, entre otras). Especialmente en las aristas concernientes a la seguridad y defensa de Colombia, se encuentra, como un aspecto fundamental, la construcción de un análisis basado en los debates intersubjetivos relacionados a dichas políticas: es decir, desde las guerrillas, actores políticos y, sobre todo, las Fuerzas Armadas, quienes han tenido un desarrollo teórico y práctico en el estudio de la seguridad y defensa durante el Frente Nacional y cuya voz ha sido levemente (por no decir nula) rescatada por parte de los trabajos realizados desde la academia civil sobre dichos temas.

Rescatar, pues, la voz de las Fuerzas Armadas y su accionar, contraponiéndolo con la mirada de algunos de los actores ya mencionados, se convierte en el énfasis prioritario que se le quiere dar a este trabajo, en el que trataremos de fundamentar unas hipótesis, en algunos casos alterna y directamente contraria a los grandes paradigmas en los cuales los estudios se han sustentado. Las Fuerzas Armadas, como actor, merecen ser vistas como una

entidad con su propia producción intelectual que ha sido conscientemente ocultada o tergiversada por los paradigmas académicos vigentes.

Lo mencionado, pues, se constituye en un camino que queremos seguir en este documento. Quisimos acercarnos a los temas políticos y militares en el período del Frente Nacional, con el objetivo de cuestionar o matizar afirmaciones o paradigmas académicos que se dan por sentados pero que carecen de un intenso trabajo de demostración empírica, o porque carecen de análisis a través de reflexiones entre los actores involucrados, privilegiando unas concepciones específicas y dejando de lado (o reduciendo la importancia) las producciones intelectuales de los militares, sus experiencias y puntos de vista, por lo que, en lo concerniente a estos tres debates que se tratarán en este documento, solo cuenta, en la gran mayoría de los textos, líneas tradicionales de pensamiento que, a nuestro juicio y esa es la justificación de esta investigación, apartan o no valoran la importancia de la producción militar sobre estos temas.

Así pues, queremos responder la pregunta: *¿qué quieren decirnos los militares respecto a la seguridad y defensa durante el Frente Nacional?*, tratando de hacer un diálogo entre lo dicho por la Academia y los sectores contrarios a los lineamientos políticos del Estado y la función de las Fuerzas Armadas.

De esta forma, nuestro primer capítulo trata sobre lo concerniente a la Acción Cívico-Militar como plan estratégico fundamental del Estado, cuyos esfuerzos fueron dirigidos a la población civil para tratar de afrontar el incipiente conflicto armado ahondando en las causas estructurales de éste. Esta estrategia fue muy polémica, no solo con lo que se llamaría el «Plan Lazo», sino también por sus resultados, la influencia extranjera en éste, los medios de su realización (fundamentalmente cuestionados por la prensa comunista) y las relaciones cívico-militares. Esto será analizado desde la teorización que se hacen de las relaciones cívico-militares desde los oficiales colombianos y desde la aprehensión de la experiencia brasileña, bastante importante en el contexto latinoamericano. Así pues, nuestro propósito es responder a la pregunta *¿Fue la acción cívico-militar una efectiva estrategia interna (o externa) para afrontar el conflicto armado interno, a través de la acción integral y el involucramiento de la población?* Esta pregunta tratará de ser abordada con el diálogo

de sectores ya mencionado y se insistirá en matizar las afirmaciones de la influencia externa y la ineffectividad de esta acción.

Por su parte, el segundo capítulo responde a una pregunta aparentemente más sencilla pero que supone un intenso trabajo, debido a que las versiones académicas son casi unánimes al respecto; queremos afianzar y promover el debate acerca de la supuesta autonomía de las Fuerzas Armadas, propugnando por dar una hipótesis contraria a la casi unánime versión de la existencia indudable de la autonomía de las Fuerzas Armadas durante el Frente Nacional<sup>3</sup>.

Utilizaremos fuentes primarias y secundarias cuyo esfuerzo se dirige a estudiar qué es la autonomía, por qué se relaciona a las Fuerzas Armadas como poseedora de ella y qué aspectos, tales como presupuestos, políticas gubernamentales, subordinación al estamento civil, entre otras, nos dan cuenta de la inexistencia de esta autonomía.

Sobre el final de este documento, analizaremos en el tercer capítulo un debate bastante álgido en lo referente a la seguridad y defensa en Latinoamérica: el de la Doctrina de Seguridad Nacional, que para nuestro periodo de estudio correspondería al último gobierno del consociacionalismo<sup>4</sup> del Frente Nacional (Misael Pastrana). En este aparte analizaremos en qué grado se aplicó esta doctrina en Colombia, en qué puntos específicos de toda la doctrina militar previa y desde cuándo comenzó a aplicarse. Nuestra hipótesis girará en torno a que no existió una aplicación total de esta doctrina, sino puntos específicos de ésta,

---

<sup>3</sup> Dicha versión extiende dicha autonomía hasta incluso después del Frente Nacional, e incluso algunas hasta finales del siglo XX.

<sup>4</sup> El concepto de «consociacionalismo» al que nos hemos referido, es tomado de Hartlyn en su libro, quien lo define como un término «desarrollado originalmente para explicar el tipo de democracia política, que implica coaliciones globales, en ciertos países europeos. Este término se extendió posteriormente a otras áreas del mundo azotadas o amenazadas por un conflicto político grave, argumentándose que si la democracia –aunque limitada en alguna medida– iba a ser posible tendría que ser por medio de coaliciones amplias de naturaleza consociacionista». Para el caso colombiano, según Hartlyn, resulta especialmente aplicable este concepto durante el período histórico del Frente Nacional, esto debido a que la naturaleza de sus dos partidos políticos tradicionales los llevó a rehacer la democracia colombiana a través de un pacto interpartidista para derrocar el orden establecido en el gobierno militar de Rojas Pinilla. Esta transición de gobierno a través de un pacto bipartidista, acompañado de fuertes restricciones de orden social y jurídico, se convertía en el único medio que lograría desmontar todo el aparato político de la dictadura al mismo tiempo de mantener un tipo de gobierno constitucional. El autor llamaría este tipo de gobierno para el caso colombiano como «democracia consociacionista limitada» debido a la existencia de dichas restricciones democráticas que impuso ciertos límites a las prácticas de la democracia mayoritaria. Jonathan Hartlyn. *La política del régimen de coalición. El caso del Frente Nacional*. (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1993). pp.14-15

que pondrían en tela de juicio la contundencia que existe en torno a que la DSN se aplicó de forma tajante en una época de altos déficits democráticos para el país.

Teniendo en cuenta los debates elegidos y al mismo tiempo las hipótesis que hemos formulado para cada uno, englobamos la realización de esta investigación bajo la tesis principal de que las Fuerzas Armadas, a pesar de haber tenido un fortalecimiento institucional y un rol fundamental durante el Frente Nacional, permanecieron tuteladas a las instituciones colombianas en todo momento, lo que permitió que su rol dentro de la sociedad fuera asignado y promovido tanto por el Ejecutivo, en lo pertinente al uso que se le daba a ellas como actor fundamental para sostener el *establishment* democrático luego del gobierno de Rojas Pinilla, así como por el Legislativo, que le asignó un rol dentro de la sociedad a través de unas facultades sustentadas en el ordenamiento jurídico emanado de esta rama del poder público.

## **BALANCE HISTORIOGRÁFICO**

Los estudios acerca de la seguridad nacional y la institución castrense en Colombia poseen varias aristas desde las cuales se han aportado elementos imprescindibles pero aún no suficientes para su entendimiento. En la correspondiente búsqueda y pesquisa historiográfica acerca del tema, hemos encontrado varias vertientes que dan cuenta del problema de investigación que se está tratando. En primer lugar, encontramos la bibliografía académica que se ha escrito sobre la institución castrense en propiedad, es decir, como tema central de la investigación; en segundo lugar, encontramos la vertiente desde los estudios militares, desarrollados en gran medida por cabezas ilustres de la institución; y por último encontramos los estudios comparativos sobre los ejércitos en América Latina, no solo analizándolos desde la seguridad nacional, sino también desde su rol en sus respectivas sociedades. Dichos textos fueron escogidos debido a la concordancia de su información con la periodización histórica escogida, esto es, la relacionada a la duración del Frente Nacional. (1958-1974).

Así pues, dentro de la primera vertiente de análisis que hemos reseñado, se encuentran los estudios sobre la institución castrense realizados desde la academia civil. Primero, debemos reseñar el libro de Torres del Río<sup>5</sup>, cuya tesis central es que las Fuerzas Armadas, a través de un cierto grado de autonomía logrado por la politización de su oficialidad, siguieron siendo subordinadas al poder civil y al mismo tiempo instauraron unas nuevas concepciones para afrontar el incipiente conflicto armado interno, sustituyendo así la noción de Defensa Nacional por la de Seguridad Nacional, que derivó en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), cuya característica principal fue la extrema politización de las FF.AA, la ampliación de su autonomía y, por ende, la intervención de estas en asunto fuera de su competencia. Por su parte, Vargas Velásquez insiste, en su texto «neófito»<sup>6</sup> que América Latina aplicó durante más de 40 años la concepción estadounidense de Seguridad Nacional, haciendo hincapié en la defensa ante agresiones externas e internas de grupos armados de izquierda; además, afirma que existió un cambio en la subordinación de las FF.AA, pasando de los partidos políticos al Estado, lo cual consumó un hito importante en

---

<sup>5</sup> César Torres Del Río. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. (Bogotá: Planeta, 2000)

<sup>6</sup> Alejo Vargas Velásquez. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*. (Bogotá: intermedio editores, 2002). Es decir, que es su primer texto sobre este tema

el proceso de modernización de la institución, previo a la instauración del poder militar, aunque progresivamente se sustituiría la concepción de la Alianza para el Progreso para llegar a la de Doctrina de Seguridad Nacional. Por último, Leal Buitrago<sup>7</sup> manifiesta algunas discrepancias respecto a ciertas premisas de los autores anteriores; por un lado, en el hecho de que plantea que la Defensa Nacional fue subordinada, más no reemplazada, por la Seguridad Nacional, y por otro lado, expresa la misma premisa de Torres Del Río en cuanto a que las FF.AA ganaron autonomía debido a su paulatina despolitización.

La segunda vertiente que se ha encontrado en los estudios sobre la seguridad nacional y la institución castrense en general durante el Frente Nacional, provienen de personajes ilustres de la oficialidad colombiana, quienes desempeñaron importantes cargos dentro de las Fuerzas Armadas y que surgieron como fuentes de pensamiento y hasta renovación para el organismo. Por tanto, en primer lugar, mencionaremos a Álvaro Valencia Tovar<sup>8</sup>, para quien las reformas doctrinales de las Fuerzas Armadas desde comienzos de siglo, y aceleradas por los aprendizajes de Corea, permitieron la connivencia entre Estado-Fuerzas Armadas-Población para la erradicación de la violencia. Este trío de factores se materializarían en el Plan Lazo, como doctrina antisubversiva.

En segundo lugar, las obras del general Landazábal Reyes sugieren una concepción mucho más desarrollista del papel de las FF.AA en la sociedad, cuestionando de esta forma la acción de los gobiernos y las Fuerzas como catalizadores de la violencia del país, siendo parcialmente efectivas llevando la paz a ciertas poblaciones pero sin erradicar los factores de violencia que generan dichas desigualdades, promovidas por la lucha bipolar del momento entre las potencias; por esta razón, las concepciones de seguridad nacional de la época, enfocadas en la acción cívico-militar, además de ser un juego psicológico entre ambos bandos, es también la puerta para la prolongación de un conflicto motivado por unas políticas estatales que no atacan los problemas de raíz, ya que siguen supeditadas a la voluntad de las dos superpotencias<sup>9</sup>, suscitando justamente una estrategia de cohesión continental respecto a la seguridad. Es importante y complementaria la obra del mismo

---

<sup>7</sup> Francisco Leal Buitrago. *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994).

<sup>8</sup> Álvaro Valencia Tovar. *Mis adversarios guerrilleros*. (Bogotá: Planeta, 2009).

<sup>9</sup> Fernando Landazábal Reyes. *Factores de Violencia*. (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1981)

general<sup>10</sup>, que plantea, desde un punto de vista teórico, que existen una evolución y unas etapas de los grupos armados comunistas en América Latina atravesados, preponderantemente, por la consecución de objetivos principales e intermedios en el campo nacional e internacional, analizando igualmente desde un punto de vista profesional una serie de diferentes acciones subversivas que han hecho de la guerra un campo interesante e importante, con necesidad de atención y profundización en el continente.

En tercer lugar y continuando con la vertiente analítica de los estudios militares desarrollados desde la misma institución, reseñamos un campo de análisis abierto desde la teoría marxista. En este campo se presenta preponderantemente los estudios realizados por el mayor retirado Bermúdez Rossi que en su primera obra<sup>11</sup> se encuentran dos elementos novedosos respecto a las lecturas anteriormente citadas: por un lado, manifiesta que la acción cívico-militar tuvo una estrecha relación con las universidades, denominando esta relación como la acción cívico-militar-universitaria<sup>12</sup>; y por otro lado, que los lineamientos de Seguridad Nacional que fueron instaurados por el gobierno, manifestaron el poder de las clases dominantes, instrumentalizando así a las FF.AA desde la década de los 60, para ejercer el poder en el país, tomando como excusa la revolución cubana y la lucha contrainsurgente que libraba Colombia desde 1948, lo cual fue el punto de partida para la «militarización» de Colombia.

Para culminar con el presente balance, citaremos algunos estudios referentes a las instituciones militares, la seguridad nacional y el rol de las Fuerzas Armadas en la sociedad, que han sido escritos ya sea desde una perspectiva comparativa, como de una general acerca de estos fenómenos en América Latina.

De esta forma, reseñaremos el estudio comparativo de Velásquez Rivera<sup>13</sup>, quién coincide con Bermúdez Rossi en la afirmación de que la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina va atada robustamente con la dependencia estructural de los ejércitos

---

<sup>10</sup> Fernando Landazábal Reyes. *Estrategia de la subversión y su desarrollo en América Latina*. (Bogotá: Pax, 1969)

<sup>11</sup> Gonzalo Bermúdez Rossi. *El poder militar en Colombia*. (Bogotá: Expresión, 1982).

<sup>12</sup> Bermúdez Rossi. *EL poder militar en Colombia...* p.127.

<sup>13</sup> Édgar Velásquez Rivera. *Historia Comparada de la Seguridad Nacional: Chile-Colombia*. (Bogotá: Ediciones Ántropos, 2009)

latinoamericanos de Estados Unidos. Si bien su trabajo se centra en la DSN<sup>14</sup>, hace un amplio análisis sobre las políticas de seguridad nacional previas a la imposición de la DSN propiamente dicha; ante este análisis sustenta su posición de que la Seguridad Nacional fue concebida como una ideología anticomunista, que un poco de la mano con lo planteado por Landazábal Reyes, refuerzan la arquitectura bipolar del sistema internacional y de los conflictos entre el Occidente liberal y el Oriente comunista.

Comblin refuerza la premisa de que la seguridad nacional toma como base la bipolaridad<sup>15</sup> y es instaurada en América Latina tomando como cimiento lo ocurrido en la Revolución Cubana -como también afirmó posteriormente Bermúdez-. Sin embargo, el aspecto diferenciador de su texto es el estudio comparativo entre varios ejércitos del continente que tenían una gran dependencia doctrinaria y política con Estados Unidos.

Para finalizar, Carranza<sup>16</sup> aporta una valiosa perspectiva de las Fuerzas Armadas en América Latina teniendo en cuenta su relación con el Estado y la sociedad, siendo las instituciones castrenses el medio que vehiculiza la aplicación del Estado de Excepción en el continente como forma de Estado capitalista, propicio al imperialismo, que lo convierte en un capitalismo dependiente. Así pues, las Fuerzas Armadas de los distintos países latinoamericanos, a través de sus procesos de profesionalización, contribuyen de forma clave a lo que el autor denominó «fase de consolidación del capitalismo monopolista<sup>17</sup>».

Teniendo en cuenta los textos anteriormente citados, podemos afirmar que no ha existido bibliografía expresa sobre debates intersubjetivos<sup>18</sup> acerca de la implementación de la seguridad nacional tanto en Colombia como en América Latina; lo cual motiva de sobremanera a que este trabajo contribuya con una aproximación que logre aliviar en primera instancia una parte de este vacío, especialmente por el momento histórico de diálogo y rescate de la historia y la memoria tras tantos años de conflicto armado, en el que las Fuerzas Armadas han sido parte integrante y víctima dentro de las dinámicas de guerra,

---

<sup>14</sup> Para el autor, esta solo fue aplicada de 1978 a 1982 en Colombia y de 1973 hasta 1980 en Chile

<sup>15</sup> Joseph Comblin. *El poder militar en América Latina*. (Salamanca, Sígueme, 1978).

<sup>16</sup> Mario Carranza. *Fuerzas Armadas y Estado de Excepción en América Latina*.

<sup>17</sup> Mario Carranza. *Fuerzas Armadas y Estado de Excepción...*p. 17.

<sup>18</sup> Entendiendo este término como el diálogo entre distintos actores.

motivando así el estudio y análisis de su pensamiento acerca de la Defensa y la Seguridad Nacional durante el período del Frente Nacional.

## **CAPÍTULO I. LA ACCIÓN CÍVICO-MILITAR**

*«El arte de la estrategia es probablemente la primera y la más definida prefiguración del «ingeniero social», puesto que requiere ante todo un juicio muy claro respecto a los comportamientos psicológicos, tanto en sus tropas como en las del adversario. Desde todos los puntos de vista, necesita que los razonamientos de los jefes se «ajusten a la realidad» en todos los aspectos»<sup>19</sup>*

La acción cívico-militar ha sido parte fundamental del desarrollo doctrinario y estratégico de las Fuerzas Armadas en Colombia, sobre todo en los inicios del Frente Nacional. Estrategia que trajo consigo amplios debates dentro de la oficialidad del Ejército, así como en el estamento civil desde sus diversos sectores.

El objetivo del presente capítulo, es dilucidar la forma en la cual se presentó la acción cívico-militar como una estrategia eficaz en la lucha político-militar contra los grupos armados que crecían a lo largo y ancho del territorio nacional manifestando en su accionar violento unas nuevas formas de generar desconcierto y hacer un llamado tácito a la población -primordialmente rural- de las desigualdades y problemas estructurales del Estado colombiano. Esto se realizará mediante la integración de diversos puntos de vista, rescatando primordialmente la voz de los militares y las opiniones que surgirían en torno a la polémica estrategia.

Para cumplir el análisis de nuestro objetivo, tendremos como matriz sustancial la inserción en los debates correspondientes a la acción cívico-militar; debates que manifestaron una intensa agenda política desde el estamento civil y un amplio espectro intelectual dentro de las Fuerzas Armadas, quienes a través de sus revistas y publicaciones oficiales evidenciaron un desarrollo intelectual elevado que articuló de forma efectiva el pensamiento castrense<sup>20</sup>, las políticas gubernamentales para la mejoría de las condiciones de vida de la población civil apartada del brazo institucional, y los riesgos y amenazas sobre la seguridad y defensa

---

<sup>19</sup> Gaston Bouthoul. *Tratado de Polemología* (Madrid: Ediciones Ejército, 1984). p. 275.

<sup>20</sup> Pensamiento construido no solo a través del ejercicio intelectual procedente de las revistas Ejército, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, entre otras, sino también desde diversos textos de la oficialidad de insignia y subalterna, que en algunos casos enriquecieron este debate aún visible en las postrimerías del Frente Nacional.

de la Nación; recalcando, desde luego, que la FF.AA no son necesariamente una institución homogénea (sin que esto derive en la afirmación de una profunda división en las filas de los uniformados; más bien se remite a que se percibe una heterogeneidad en los conceptos, creencias y opiniones, cuyas diferencias son presentadas mayoritaria (pero no únicamente) de forma generacional. También se incluirá el análisis de diversas fuentes procedentes del estamento civil y armado ilegal, que matizan y enriquecen el marco de los debates en torno a la figura estratégica en cuestión.

La acción cívico-militar, pues, ocupó un espacio central en el planeamiento estratégico del incipiente conflicto armado que se estaba presentando en varias regiones del país, es por eso que consideramos que la acción cívico-militar (ACM) desarrollada por las Fuerzas Armadas, fue en su conjunto un plan que integró de forma eficaz a diferentes actores y entidades que trascendieron la simple aplicación de esta desde el estamento castrense. Nuestra hipótesis recae en la demostración de que la acción cívico-militar no fue ni mucho menos un plan cerrado y exclusivo de las Fuerzas Armadas; todo lo contrario: trató de incluir, en parte en forma efectiva<sup>21</sup> a la población civil y al sector político nacional. Como se demostrará más adelante, ésta fue una estrategia integral, inclusiva y multidimensional que contribuyó en su momento a socavar reductos y focos de violencia rural que aquejaban a la Nación.

Finalizando esta introducción al capítulo, consideramos importante enunciar la estructura del mismo, que será encabezada por el tratamiento conceptual y teórico de la ACM; posteriormente se estudiará el caso de las relaciones cívico-militares en Brasil, cuya Escuela Superior de Guerra fue pionera en el subcontinente en la creación y proyección de estrategias de acercamiento de la institución armada a la población civil; más adelante nos adentraremos de lleno en el caso colombiano a través del estudio del Plan Lazo, la integralidad de la acción cívico-militar y la guerra psicológica, así como el propósito nacional.

---

<sup>21</sup> Existen ciertas críticas, incluso desde la misma oficialidad del Ejército, sobre el rol que habrían cumplido el sector político (gobierno, congresistas, líderes políticos) y el estamento civil, pues constan tesis de varios autores relacionadas al hecho de que no había existido mayor interés por parte de ellos (el sector político y la población en general) en la creación y desarrollo conjunto de estrategias que giraran en torno a la acción cívico-militar; no obstante, sí hay demostración de que trató de incluirse a la población civil.

## *¿QUÉ ES LA ACCIÓN CÍVICO-MILITAR?*

### Definiciones

Las relaciones cívico-militares han tenido un desarrollo relativamente extenso en Colombia y el continente, en general. Para el caso colombiano, uno de los hitos más cercanos de estas relaciones entre las esferas civil y militar es la formulación de la hipótesis de que instintivamente existen unas relaciones cuando menos un tanto estorbosas entre ellas<sup>22</sup>. Por tal motivo, podemos inferir que, cuando se habla para el caso colombiano de relaciones cívico-militares, no solo hablaremos de aquella acción –que ya hemos denominado integral– que buscaba un acercamiento a la población para poder erradicar los incipientes focos de violencia en el país; también hacemos referencia a la relación, en términos generales, que existe entre los civiles y los militares.

Así que, en primer lugar, es preponderante definir qué es la acción cívico-militar. Para esto. Usaremos un número sensible de definiciones que provienen desde la Academia, el pensamiento castrense y las guerrillas. Pasemos, en primer lugar, a reunir las voces de la oficialidad de insignia del momento.

Para el general Álvaro Valencia Tovar<sup>23</sup>, la acción cívico-militar fue una misión anexa a los mandatos constitucionales que ya poseían las Fuerzas Armadas como garantes de la seguridad, la paz y el control estatal del territorio. Por tal motivo, ésta no puede interpretarse como una simple estrategia universal, general, que sustituyera de forma parcial o definitiva, el uso de las armas; todo lo contrario: tanto el uso de la fuerza bélica como de la ACM, eran estrategias conexas, estrechamente intrincadas en la planeación estratégica de la seguridad:

«Se hacía claro que la acción cívica y su inmediata auxiliar, la acción psicológica, no excluían el empleo de la fuerza cuando se hiciese indispensable para restaurar el orden o sujetar forajidos sin

---

<sup>22</sup> Las supuestas discrepancias entre militares y civiles serán trabajadas con mayor profundidad en el siguiente capítulo, enmarcándolas en el debate acerca de la autonomía de las Fuerzas Armadas derivada de su proceso de profesionalización.

<sup>23</sup> (Bogotá, 4 de marzo de 1923- Bogotá, 6 de julio del 2014). Oficial del arma de infantería, quién sería años después comandante de la V Brigada y del Ejército Nacional, luego de sobrevivir a un atentado del ELN. Participaría con el grado de capitán en el Batallón Colombia en la Guerra de Corra. Miembro de la Academia de Historia de Colombia y columnista de El Tiempo.

redención posible. Pero la racionalizaba<sup>24</sup>, despojándola del papel medular que había tenido en etapas anteriores, y la reducirá el mínimo compatible con el cumplimiento de la misión»<sup>25</sup>.

Como estrategia adicional que buscaba reducir al mínimo posible la utilización de las armas para llevar a cabo un efectivo control sobre el territorio y la población nacional, la acción cívico militar se convirtió en «el conjunto de actividades que articulaban un sistema integral y multidimensional complejo para aportar a la solución del conflicto armado-desarrolladas por personal militar en beneficio de la población civil, para mejorar los aspectos sociales y económicos de las gentes menos favorecidas»<sup>26</sup>.

Por su parte, el general Alberto Ruíz Novoa ampliaba la concepción teórica de lo que sería la ACM, enunciándola como una escala múltiple, que integraba, en primer lugar, al Gobierno, en segundo lugar a las Fuerzas Armadas y por último a la población civil, formando un triángulo de cooperación y diálogo entre los civiles y las instituciones, esto con objetivo de hacer ver, por parte del Ejecutivo, que el progreso y la mejora de las condiciones de vida sí podían llevarse a cabo mediante la legalidad. Rectitud que se convertiría en el fin último de la estimulación social que tenía como objetivo la acción cívico-militar<sup>27</sup>.

En el periódico *Ejército* del 7 de julio de 1962, se trae a colación un editorial que describe la acción cívico-militar de la siguiente forma:

«Se llama Acción Cívica, la actividad que puede llevar a cabo el Ejército con el fin de mejorar las condiciones de vida del pueblo. Tiene por objeto, además de levantar el nivel en que dichas condiciones se desarrollan, atraer el pueblo hacia el Ejército, despertar en los civiles la confianza de los hombres de armas y lograr la colaboración de las gentes de bien en la lucha contra los antisociales que azotan extensas regiones del país. Esta acción se puede desarrollar tanto por el empleo de los elementos de la institución en beneficio de la población civil como por la distribución de auxilios a través de la misma institución»<sup>28</sup>

Incluso en el mismo año, un editorial de la *Revista Ejército* desglosa los pasos a seguir para una correcta aplicación de la ACM:

---

<sup>24</sup> Término sobre el que volveremos en el siguiente capítulo.

<sup>25</sup> Álvaro Valencia Tovar. *Testimonio de una época*. (Bogotá: Planeta, 1992). p. 423.

<sup>26</sup> <sup>26</sup> Álvaro Valencia Tovar. *Testimonio de una época*. pp. 422-423

<sup>27</sup> Alberto Ruíz Novoa. *El Gran Desafío*. (Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1965) p.86

<sup>28</sup> Editorial periódico *Ejército*, 7 de julio de 1962. p. 2

1. En primer lugar, se deben constituir los comités cívico-militares en todas las guarniciones, trazando la regularidad de las reuniones de dichos comités integrados por las Fuerzas Armadas, la población civil y las instituciones.
2. Posteriormente, se debe explicar en los comités, de forma clara, precisa y concisa, qué se pretende con la ACM, su importancia y, por último pero no menos importante: la solicitud de la crucial colaboración de la población con los planes de la acción cívica, con el objetivo de lograr aprobar esta en el comité.
3. En tercer lugar, una vez aprobados los planes en el comité, se debe citar a los jefes de las entidades gubernamentales y no gubernamentales que estén en disposición de integrarse y colaborar con el acopio, donación y distribución de alimentos, medicamentos y profesionales y trabajadores útiles para la efectiva consecución del plan. En este punto, es preponderante insistir en lograr unas condiciones óptimas para la realización de la acción cívico-militar, sustentada en la persistencia necesaria que debe tener el comandante de la guarnición para insistir en el proceso de convencimiento a la población civil y al mismo tiempo de su propia moral; y segundo en la población civil, para lograr convencerle de que la violencia no se acabaría sin su elevada colaboración.
4. En cuarto y último lugar, se deben trazar instrucciones precisas para la distribución de medicamentos y alimentos a la población civil, así como la organización de los profesionales y personas con otros oficios para el trabajo directo con la población<sup>29</sup>.

Una opinión menos favorable poseía el Partido Comunista Colombiano y los alzados en armas. Desde el semanario *Voz*, se «denunciaba» constantemente los supuestos atropellos mediante los cuales las Fuerzas Armadas, en el ejercicio de la acción cívico-militar, sometían a la población rural en áreas de fuerte influencia de autodefensas, una de ellas aparece en 1962, el primer año de la aplicación de dicho modelo:

---

<sup>29</sup> Revista Ejército. Editorial. «La acción cívica. Cómo cumplirla». *Revista Ejército*. Vol. II, N.9. (1962). pp. 497-506.

«En estas jornadas» los cuerpos del Ejército son acompañados por médicos, enfermeros, veterinarios, agrónomos y periodistas. Los médicos atienden consultas, los dentistas extraen muelas, los enfermeros ponen inyecciones, los agrónomos dan consejos y reparten semillas, los periodistas toman fotografías y redactan las informaciones de propaganda. Además, el Ejército reparte «colombinas» a los niños y en algunos lugares regala raciones o mercados enviados por la organización norteamericana CARE»

«Parece como si de repente el ejército se hubiera convertido en una institución filantrópica, caritativa. Pero, en realidad, las «jornadas cívico-militares» son la aplicación de una política que orienta a crear condiciones más propicias para nuevas acciones armadas, favorables al ejército en su acción contra los bandidos o los guerrilleros»<sup>30</sup>.

En 1964, previo a los sucesos de Marquetalia, denunciaba a la acción cívico-militar como:

«Las «acciones cívico-militares» son un medio del servicio de información del Ejército y de los «Cuerpos de Paz» que utilizan para golpear a las organizaciones agrarias y asesinar dirigentes campesinos»<sup>31</sup>

Para traer a colación las definiciones desde la Academia., Torres Del Río, sumado a lo anteriormente dicho, aseguraba que la acción cívico-militar comprometía otras dimensiones teóricas importantes para analizar su dimensión en el conflicto armado colombiano. Primero, ésta constituía, para las Fuerzas Armadas, una directriz ideológica para la guerra interna, y por consiguiente, un medio para orientarse por líneas políticas anticomunistas sin subordinaciones al tradicional sistema partidista; Tercero, desde luego, con el trasfondo de que la ACM le permitió a las Fuerzas Armadas tomar la iniciativa para la restauración de relaciones con sectores campesinos y dejar sin base social a las guerrillas, vínculo que había sido enturbiado por la violencia fratricida bipartidista<sup>32</sup>.

Para Vargas Velásquez<sup>33</sup>, empero, la acción cívico-militar surge ideológicamente de Robert McNamara, secretario de Defensa de Estados Unidos y pieza clave en la implementación de los Cuerpos de Paz y el Pacto de Ayuda Mutua (PAM) en Latinoamérica, aunque

---

<sup>30</sup> «Jornadas cívico-militares». *Voz de la Democracia*. [Bogotá], 18 al 24 de octubre. No. 197, 1962, p.3.

<sup>31</sup> «Acción cívico-militar, antesala de la violencia». *Voz Proletaria*. [Bogotá], Abril 16, 1964. p. 4

<sup>32</sup> César Torres Del Río. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional...* p. 252

<sup>33</sup> Alejo Vargas Velásquez, *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. (Medellín, La Carreta Editores, 2002), p.73-101.

concuera con el general Álvaro Valencia Tovar en que en Colombia nace desde la oficialidad media<sup>34</sup>.

#### Teorizando las relaciones cívico-militares

Para Alfred Stepan existen cuatro tipos de relaciones cívico militares: aristocrático, comunista, liberal y profesional. El modelo aristocrático consiste en las relaciones existentes entre una élite política, usualmente perteneciente a una divisa política clara que procura usar a las Fuerzas Armadas como un medio de coerción, así como un elemento político maleable que permite la sustentación de los intereses del gobierno y del *statu quo*. Por su parte, el modelo comunista es la relación existente entre el Partido, las Fuerzas Armadas y el pueblo, tomando éstas un valor activo como gendarmes revolucionarios, plenamente facilitados por el uso extremista que se les brinda a ellas, no como un garante de la pluralidad y la apoliticidad, sino todo lo contrario: como un brazo armado, fuertemente politizado e ideologizado que une irrestrictamente el trinomio Partido-Fuerzas Armadas-Población, de estricto cumplimiento para el sostén revolucionario<sup>35</sup>.

Dichos modelos politizan al militar y lo sumen en un estadio de extremismo, ya que el estamento castrense reivindicaría un lugar político sumamente activo en la toma de decisiones de la sociedad, no como «soldado» sino como miembro «políticamente activo<sup>36</sup>».

En el punto medio entre dichos extremismos, se encuentran las relaciones cívico-militares bajo el punto de vista liberal y el profesional. El liberal es más cercano al aristocrático, puesto que en él se ve una amenaza del poderío militar para desestabilizar el régimen interno de un país y su gobierno, por lo que las élites políticas tienen plena conciencia de su discrepancia ideológica con los militares, buscando disminuir su peso político e institucional dentro del funcionamiento del Estado a través de la reducción de sus tareas, de

---

<sup>34</sup> El general Álvaro Valencia Tovar hace la acotación de que el Plan Lazo fue preparado por el entonces coronel Jorge Robledo Pulido, sin embargo, es indiscutible que la oficialidad de insignia de las Fuerzas Armadas fue una ideóloga indispensable en la aplicación y articulación de la acción cívico-militar, sobretodo aquella que había sido formada bajo la línea «coreana» de la oficialidad. Álvaro Valencia Tovar. *Testimonio de una época*. p. 421

<sup>35</sup> Alfred Stepan. *Brasil: los militares y la política*. (Buenos Aires: Amorrortu, 1971). p. 73

<sup>36</sup> Alfred Stepan. *Brasil: los militares y la política...pp.73-85*

su tamaño, o con la creación de otros cuerpos armados que hagan contrapeso al poderío militar, tales como las milicias civiles<sup>37</sup>.

El profesional es más cercano al comunista, debido a que existe una constante politización del militar; esta vez no bajo preceptos ideológicos de sostenimiento del orden y fortalecimiento del Partido, sino a través de robustecer su imagen en la sociedad y hacerlo, por su misma pertenencia a las Fuerzas Armadas, un ser políticamente activo debido a su peso y preponderancia en la colectividad, todo bajo el control de las élites civiles<sup>38</sup>. Este modelo, según nuestra concepción, sería el que mejor se ajustaría al caso colombiano, en el que las Fuerzas Armadas adquieren una importancia especial desde el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla, y se consolida como el principal motor de acción estatal contra la violencia rural; acercándose, aún más, con la nueva élite transnacional que relacionamos intrínsecamente con la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional en el último capítulo.

Estos cuatro tipos de relaciones disponen de algo que Stepan denomina como «Pauta Moderadora». Ésta pretende simplificar las relaciones entre los civiles y militares, otorgando una sensible pero somera participación a la esfera militar en las tomas de decisiones del Estado, esta vez no como un actor político –en tanto que deliberante- crucial, sino como una institución que sigue plenamente los lineamientos del Ejecutivo<sup>39</sup>.

La somera participación en la toma de decisiones, es el principal cimiento para las relaciones cívico-militares bajo la *pauta moderadora*. Dicha relación, por ejemplo, se evidencia en la acción cívico-militar, que, como ya hemos visto, tiene como dos de sus puntos básicos la exhortación a civiles para la colaboración, y así la formación de una coalición que endurezca el trinomio Estado-Fuerzas Armadas-Población<sup>40</sup>.

En el caso colombiano, dichas relaciones cívico-militares se ven ampliamente afectadas o permeadas por los procesos propios del desarrollo de la oficialidad latinoamericana y específicamente colombiana.

---

<sup>37</sup> Alfred Stepan. *Brasil: los militares y la política...* p. 74.

<sup>38</sup> Alfred Stepan. *Brasil: los militares y la política.* pp. 74. 76

<sup>39</sup> Alfred Stepan. *Brasil: los militares y la política.* pp. 73-85

<sup>40</sup> Alfred Stepan. *Brasil: los militares y la política.* p. 117

La relaciones cívico-militares en Colombia han sido estudiadas muy poco desde la arista teórica, sin embargo, para efectos de presentar un antecedente puntual de las relaciones entre civiles y militares durante el Frente Nacional, consideramos hablar someramente del gobierno del teniente general Gustavo Rojas Pinilla.

Rojas Pinilla perteneció a una serie de oficiales que se abrían paso en la élite militar tradicional. Él, de pensamiento más modernizador y reformista, supo hacerse un espacio importante dentro la política nacional, no solo gracias a sus méritos militares sino también ocupando puestos en ministerios. El resultado de las funciones ministeriales le permitieron, una vez dentro del juego de la política, consolidar su Golpe de Opinión a través de sendos discursos que propugnaban por reivindicaciones populares, haciendo esfuerzos democráticos que eran ejecutados con el objetivo de acercar la democracia a las masas. Es decir que tanto el esfuerzo democratizador (voto femenino, desarrollo de obras de infraestructura, entre otras) y el discurso populista, sacaron al primer plano a la población civil que anteriormente había sido tratada como una herramienta electoral y no como una masa consciente de su importancia. Este «rescate» fue un elemento que, para mal o para bien, no pudieron obviar los siguientes gobiernos civiles, puesto que habían «aprendido» acerca de la necesidad de la integración popular en la política trascendiendo la simple necesidad electoral, desembocando en la aprehensión de la necesidad de un acercamiento más directo entre las Fuerzas Armadas y su pueblo, con el objetivo de rejuvenecer, bajo esta pauta moderadora, el dominio civil de las Fuerzas Armadas simultaneo a su fortalecimiento como actor político crucial<sup>41</sup>.

La intención castrense de acercarse a la población civil, especialmente la campesina que se encontraba imbuida irreversiblemente en un contexto paralelo de pobreza, desconexión con la institucionalidad y violencia política, fue bautizada por el general Alberto Ruíz Novoa como «coalición modernizante», que buscaba integrar a los militares, campesinos y obreros, empresarios, periodistas e intelectuales, en un Propósito Nacional que no sería más que la aplicación fidedigna de la Justicia Social<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Edwin Lieuwen. «Militarism and politics in Latin America». En: *The role of the military in under developed countries*, ed. John Johnson. (Princeton: Princeton University, 1962). pp. 147-148.

<sup>42</sup> Alberto Ruíz Novoa, *El Gran Desafío...* pp.53-57.

Esta cooperación intersectorial estaría fuertemente ligada a la Justicia Social como Propósito Nacional bajo una ideología modernizante, respetuosa de la propiedad privada, estrechamente apoyada en los lineamientos católicos y, en términos generales, sustentada en un ambiente desarrollista.

Fernando Landazábal Reyes<sup>43</sup>, destacado general del Ejército Nacional, cuya meritoria carrera lo llevaría, entre otros cargos, a ser comandante del Ejército y Ministro de Defensa<sup>44</sup>, en su laureada carrera militar, perteneció a la línea «coreana» de la oficialidad, por lo que sus teorizaciones y análisis de la realidad nacional y global hacían parte de una línea más moderna que se acercaba a la solución del conflicto armado bajo la realización de exigentes esfuerzos sociales desde las instituciones, fue el más prolífico oficial que escribió acerca de una concepción desarrollista en la que las Fuerzas Armadas, la población y las instituciones enaltecerían el trinomio y se liberarían de las condiciones estructurales que reproducían los conflictos armados, contextualizados en la bipolaridad de la Guerra Fría. A saber:

«Los países del Tercer Mundo deben plantear una estrategia diferente que les garantice al mismo tiempo la subsistencia de una forma de gobierno, las posibilidades de desarrollo y el legítimo derecho de su soberanía y que al mismo tiempo los libere de las influencias de las grandes potencias»<sup>45</sup>.

Y añade en otro de sus textos respecto a la influencia de la potencia comunista en la creación de condiciones y actores de guerra:

«Las experiencias de la Segunda Guerra Mundial hicieron ver a los gobiernos comunistas la posibilidad de la extensión del dominio ideológico haciendo uso de las fuerzas guerrilleras, al unísono con otros métodos de la guerra revolucionaria, para implantar su ideología en países que podían rechazarla, mediante la aplicación de los nuevos sistemas que ellas proporcionaban en el campo bélico»<sup>46</sup>

Desde la entidad militar también se analizaba la incidencia de la religión en los planes de coalición intersectorial. Ruiz Novoa poseía un sensible apego a la fe. En su libro ya citado,

---

<sup>43</sup> Quién fuera asesinado por sicarios en 1998, crimen que aún permanece impune. Carlos Velásquez. «El nuevo Siglo». *In Memoriam. General Fernando Landazábal Reyes*. (Consultado el 4 de marzo de 2019). <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2018-general-fernando-landazabal-0>

<sup>44</sup> Renunció en 1982 luego de que Belisario Betancourt sostuviera una reunión con cabecillas del M-19 a sus espaldas.

<sup>45</sup> Fernando Landazábal Reyes, *Factores de violencia*. P. 33.

<sup>46</sup> Fernando Landazábal Reyes. *Estrategia de la subversión y su desarrollo en América Latina*. p.23

manifiesta una conexión intrínseca de la religión (especialmente la católica), con la Justicia Social. Para él, bajo la égida católica, era indigno mantener hermanos bajo las paupérrimas condiciones que existían en el campo colombiano<sup>47</sup>, apelando a las encíclicas «Rerum Novarum», «Quadragesimo Anno» y «Mater et Magistra»:

«Sin embargo, lo repetimos, la defensa contra el comunismo no reside esencialmente en las fuerza de las armas. Ella se encuentra en la eliminación de las desigualdades sociales siguiendo las normas democráticas y cristianas que señalan especialmente las encíclicas «Rerum Novarum, », «Quadragesimo Anno» y «Mater et Magistra», que contiene la forma como la Iglesia interpreta el uso de la propiedad privada, la conducción de las relaciones entre el capital y el trabajo y los demás aspectos relativos de esta materia»<sup>48</sup>.

De esta forma, se indagaba la manera de hacer de las relaciones entre civiles y militares, una cadena de cordialidad y apoyo que permitiera, por lo ya explicado anteriormente, hacer de la acción cívico-militar de 1962 una estrategia efectiva para afrontar el conflicto armado.

## *RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE BRASIL*

### La relación entre los militares brasileños y la sociedad civil

Retomando lo escrito de la «Pauta Moderadora», debemos entender la experiencia brasileña como un referente importante más que como un punto de comparación del tema en cuestión. Tocaremos ligeramente las relaciones cívico-militares en Brasil hasta mediados de la década de los 60.

La Pauta Moderadora que rigió las relaciones cívico-militares brasileñas fue fundamentalmente tutelada por una inestabilidad política del país. Inestabilidad bajo la cual la pauta moderadora inquiría simplificar las relaciones cívico-militares con el objetivo de introducir a las Fuerzas Armadas como un actor político dentro del juego por la toma de decisiones dentro del Estado, a comienzos de la década de 1960.

Que las Fuerzas Armadas pertenecieran a un selecto púlpito de quienes tenían amplio o tácito poder decisorio, fue un aspecto clave dentro del devenir brasileño, cuyo proceso culminaría con el golpe de Estado al presidente João Goulart, el 31 de marzo de 1964.

---

<sup>47</sup> Alberto Ruiz Novoa, *El Gran Desafío*. p. 54

<sup>48</sup> Alberto Ruiz Novoa, *El Gran Desafío*. p. 55

La agudización de los conflictos que se estaban presentando entre el gobierno de Goulart y la población, dejó a los militares en un desarrollo superlativo de su importancia política, en este caso como un actor moderador. Papel que no sería nuevo en un país que en el decenio de 1954 y 1964 sufrió cinco golpes de Estado, todos realizados desde la institución castrense<sup>49</sup>.

Stepan realizó un modelo para entender las relaciones cívico-militares, catalizadas por la Pauta Moderadora, y su incidencia en los golpes de Estado sucedidos en Brasil, especialmente el de 1964. La hipótesis de los golpes de Estado hechos por militares y su probabilidad de realización, teniendo en cuenta que constituyen un fenómeno en el que existe una estricta relación, positiva o negativa, entre estamento castrense y la población civil, es la siguiente:

Entre más cohesión hay de los estratos sociales con relevancia política y correlación entre la proclividad de los militares a intervenir en política

- Mayor probabilidad a intervenir en política por parte de los militares, menor cohesión de los sectores civiles para impulsar un golpe de Estado.

El segundo modelo es la interdependencia existente del éxito de los golpes de Estado y el grado de legitimidad pública adscrita al poder ejecutivo y las FF.AA:

- Entre menor legitimidad pública tiene el Ejecutivo y mayor las Fuerzas Armadas, hay más probabilidades de un golpe de Estado exitoso.<sup>50</sup>

Este modelo explica, el Golpe de Estado de 1964, en el que asume Castelo Branco en medio de una fuerte controversia de la legitimidad del nuevo presidente debido al papel activo de las Fuerzas Armadas, que llevaron, según Stepan, a un proceso dual: por un lado, exhortando públicamente a la población civil para que apoyara el golpe, y así, en segundo lugar, formar una coalición golpista entre civiles y militares<sup>51</sup>.

Ambos puntos de este proceso dual, serían claves para el efectivo golpe de Estado existente en 1964. Empero el golpe que situó a Castelo Branco funcionó. Desde 1960 se comenzó a

---

<sup>49</sup> Alfred Stepan, *Brasil, los militares y la política*. pp. 107-108.

<sup>50</sup> Alfred Stepan, *Brasil, los militares y la política*. pp. 100.

<sup>51</sup> Alfred Stepan, *Brasil, los militares y la política*. pp. 110-117.

articular un nuevo pensamiento militar brasileño, a partir de dos ejes: la seguridad que sentían las Fuerzas Armadas debido a llevar a cabo un golpe de Estado de forma efectiva, y el desarrollo de una doctrina más específica<sup>52</sup>; inicio de lo que sería la llamada Doctrina de Seguridad Nacional<sup>53</sup>.

Con todo, las relaciones cívico-militares estarían sustentadas, desde un punto de vista conceptual, desde el Poder Nacional. Término importante que le permitió a los ejércitos del Cono Sur, especialmente al brasileño y al chileno, sustentar su poder y reafirmar su cercanía e incidencia con la población civil.

### Poder Nacional y Seguridad

El Poder Nacional está inextricablemente ligado a la seguridad. La seguridad será entendida, para este caso particular, bajo lo que se llamaría «Seguridad Nacional» (SN). Santos Pico define la Seguridad Nacional como «una situación en la cual los ciudadanos pueden desarrollar sus condiciones socioeconómicas y políticas sin riesgos o amenazas a sus actividades normales»<sup>54</sup>. Por su parte, Amaral Gurgel, retomado por Calvo, complementa la definición de Seguridad Nacional previa, reseñando que es la garantía dada por el Estado para la consecución o salvaguarda de los objetivos nacionales propuestos desde las instituciones. Amaral señala tres características puntuales de la SN:

- Hace referencia a la capacidad de conservación y supervivencia de un Estado.
- La Seguridad Nacional existe en función del Poder Nacional
- Se traduce en acciones políticas, económicas, psicológicas, sociales, militares y diplomáticas permanentes<sup>55</sup>.

Para complementar lo dicho anteriormente, Torres Del Río ofrece una visión más global de la relación con la SN:

«Así mismo, se determinaban las diferencias entre seguridad nacional, defensa nacional y poder nacional.; la primera se definía como la situación en la cual intereses vitales de la nación se hallaban

---

<sup>52</sup> Alfred Stepan, *Brasil, los militares y la política*. pp. 204.

<sup>53</sup> Roberto Calvo, *La doctrina militar de la Seguridad Nacional (autoritarismo, política y neoliberalismo en el Cono Sur*. (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 1979).

<sup>54</sup> Manuel José Santos Pico. *Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional*. (Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, 2010). p.29

<sup>55</sup> Roberto Calvo, *La doctrina militar de la Seguridad Nacional...* p. 67

libres de interferencias o alteraciones; la segunda como el conjunto de medidas y actividades encaminadas a alcanzar y mantener la seguridad; y el último se entendía como la capacidad de la nación de obtener sus objetivos nacionales»<sup>56</sup>.

Por tal motivo, las políticas relacionadas a la seguridad nacional implicaban un esfuerzo ingente por parte del Ejecutivo, las Fuerzas Armadas, el Legislativo y la población. Este esfuerzo era considerado por el Ejército Nacional como medidas de seguridad siempre y cuando se pudieran solucionar de forma estructural los problemas socioeconómicos del país<sup>57</sup>.

Bajo estos conceptos de seguridad, fue que la *Escola Superior de Guerra* de Brasil articuló la relación Fuerzas Armadas-Poder Nacional- población civil, desarrollando a partir de ahí la pauta moderadora de sus relaciones cívico-militares.

#### *Escola Superior de Guerra, Poder Nacional y relaciones cívico-militares.*

Como se explicará en el capítulo III, la Doctrina de Seguridad Nacional tuvo su inicio, especificando para el caso latinoamericano, en Brasil. Esta doctrina resultaría señalando un efecto a corto plazo –pero muy importante-: el golpe de Estado, efecto de una «revolución» que puso en el poder a Castelo Branco.

Los inicios de la *Escola Superior de Guerra* (ESG) datan de 1949, años después de que el fin de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo del sistema internacional bipolar diera inicio a una réplica sucesoria de conflictos armados y políticos, ya sea de carácter independentista-poscolonial o ideológico.

Brasil no fue ajeno a estas nuevas dinámicas que se estaban presentando y que primero se materializarían en la Guerra de Corea. En 1949, previo a la guerra en el país asiático, los oficiales brasileños, al igual que de varios países latinoamericanos, estaban consolidando su cercanía doctrinaria y tecnológica con Estados Unidos. Fue así como nació la *Escola Superior de Guerra* de Brasil, fuertemente influenciada por todo el contexto doctrinario que se emitía desde Estados Unidos en su formación a oficiales latinoamericanos<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> César Torres Del Río. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional...* p. 195.

<sup>57</sup> Fuerzas Armadas. Editorial. «Defensa Nacional Integral». *Revista Fuerzas Armadas*. Vol. 29 No. 86. (1977). pp. 171-173

<sup>58</sup> Alfred Stepan, *Brasil, los militares y la política*. pp. 204-205

Desde la ESG, comenzó el desarrollo de una doctrina nueva por parte de la oficialidad brasileña, a comienzos de la década de 1960, aunque lograría el estrellato público con el golpe de 1964. Esta nueva doctrina fue la consecuencia de la percepción de la oficialidad de dos condiciones nuevas que les permitían tener una posición más privilegiada dentro del juego político: por un lado, sentían la necesidad de asegurarse en el gobierno, no solo a través de un acervo legislativo que facilitara su accionar, sino también con una legitimidad suficiente, por lo que existía la obligación de crear, por otro lado, una nueva doctrina, más específica, que contrarrestara las esquilas en Sudamérica de la naciente revolución cubana y su formación de guerrillas revolucionarias; juntando esto, se resume en el hecho de que la ESG erigió, a comienzos de 1960, una doctrina que expresara un temor real al comunismo y su juego expansivo condicionado por la bipolaridad del sistema internacional.<sup>59</sup>

Comblin amplía la incidencia estadounidense. Para el autor, la doctrina no solo nace por temor al comunismo, sino también al «terrorismo de izquierda»<sup>60</sup>, y al mismo tiempo como base de los regímenes militares, simplificando los problemas sociales, ya que los resume a un simple esquema en el cual la seguridad es la garante no solo de la dignidad y la vida sino de las condiciones económicas para que esto pueda darse<sup>61</sup>.

La Seguridad Nacional, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX hasta el desplome de la URSS, consistió, pues, no solo en la simplificación de los elementos institucionales para sostener principios anticomunistas y replicarlos en lógicas bélicas, sino también en lo referente a la economía. «No hay desarrollo sin seguridad. No hay seguridad sin desarrollo»<sup>62</sup>. Esta frase de Roberto Calvo nos inserta en una dimensión mucho más grande de la seguridad nacional en la que la ESG tuvo un papel fundamental a la hora de reflexionar sobre la relación entre seguridad y desarrollo, cuya explicación amplificaremos en el tercer capítulo.

La ESG fue fundada en 1949 siguiendo no solo el modelo doctrinal norteamericano, sino también intentando emular el modelo administrativo de las escuelas de guerra del mismo país. Estados Unidos poseía dos escuelas de guerra: la Escuela Nacional de Guerra de los

---

<sup>59</sup> Alfred Stepan, *Brasil, los militares y la política*. p. 204

<sup>60</sup> Joseph Comblin. *El poder militar en América Latina...*p. 278

<sup>61</sup> Joseph Comblin. *El poder militar en América Latina...*p. 278-280

<sup>62</sup> Roberto Calvo, *La doctrina militar de la Seguridad Nacional...* p. 85

Estados Unidos y la Escuela Industrial de las Fuerzas Armadas. La primera se encargaba sobre todo del pensamiento doctrinal e ideológico modernizante de las fuerzas armadas de Estados Unidos, es decir, tenía un papel preponderantemente interno; mientras que la segunda se encomendaba a la gestión tecnológica y científica y, sobre todo, de la política exterior. De esta forma, la *Escola Superior de Guerra* nació con el objetivo de hacer una simbiosis entre el pensamiento militar encaminado a la política exterior y la reflexión doctrinaria desarrollista<sup>63</sup>.

Este pensamiento desarrollista de las fuerzas armadas de Brasil, trajo consigo un nuevo empeño y fue la integración de civiles no solo como parte del trinomio ya mencionado, sino también como parte activa involucrada en los procesos doctrinales de las Fuerzas Armadas, tanto en la fluidez de ideas para fortalecer la mentalidad desarrollista, como para ser instruidos en temas concretos relacionados con la seguridad y la defensa. En palabras del entonces segundo comandante de la ESG, mariscal Juarez Tavora, traídas a colación por Stepan:

«Como comandante deseaba aumentar la representatividad de los civiles. Entendía que el objetivo de la escuela no era, simplemente, capacitar a los militares, sino a todos aquellos que pudieran ejercer influencia en las esferas gubernamentales»<sup>64</sup>.

La formación de esta doctrina desde el cerebro de la ESG, como se mencionó, integró un pensamiento de los civiles como un todo. ¿Pero cómo se pensaba a los civiles y a la sociedad como un todo, bajo una ideología desarrollista, decididamente anticomunista y al mismo tiempo resuelto a brindar soluciones a la sociedad integrando a la población civil?

Según uno de los generales, la DSN difundida en la ESG se fundamentaba en la fijación de objetivos nacionales permanentes y en la formulación de una política para alcanzarlos. Este objetivo partía de una base conceptual en la que se aprehendía a la Nación como un fenómeno social al tiempo que como una estructura histórico-cultural<sup>65</sup>.

Las relaciones cívico-militares reseñadas brevemente, fueron un fenómeno particular de Brasil para la época, sin embargo, en el caso colombiano, son bastante similares en unos

---

<sup>63</sup> Alfred Stepan, *Brasil, los militares y la política*. p 206-207

<sup>64</sup> Alfred Stepan, *Brasil, los militares y la política*. p 208

<sup>65</sup> La incidencia de los objetivos nacionales, la seguridad y la Política Nacional, serán explicadas con mayor profundidad en el tercer capítulo.

aspectos que fueron aplicados a finales de la década de 1970 en la Doctrina de la Seguridad Nacional, sin que esto sea necesariamente un impedimento para hacer abstracciones de dichas relaciones con la Defensa Nacional y la acción cívico-militar en Colombia.

### *El PLAN LAZO*

#### ¿Qué fue?

Como se ha mencionado anteriormente, el Plan Lazo fue una estrategia de seguridad y defensa encaminada a unir los estamentos del Estado con sus fuerzas armadas y población civil, esto con el objetivo de puntualizar y hacer mucho más efectiva la lucha contra la violencia armada que se presentaba en el país, ya sea como rezagos del bandolerismo, el reencauche de grupos armados ilegales o la constitución de unos nuevos, especialmente comunistas.

Para el general Álvaro Valencia Tovar, el Plan Lazo:

En síntesis, fue la participación de los organismos del Estado en el esfuerzo integrado por erradicar la violencia, batir las agrupaciones en armas fuera de la ley y devolver a la patria común la paz, la concordia, la convivencia democrática que la habían regido con muy ocasionales perturbaciones durante la primera mitad del s. XIX<sup>66</sup>»

Por su parte, Torres Del Río complementa la definición ya reseñada del general Álvaro Valencia Tovar. Para el historiador, la misión del Plan Lazo consistía, retomando a Alberto Ruíz Novoa, en

«Emprender y realizar la acción civil y las operaciones militares que sean necesarias para eliminar las cuadrillas de bandoleros y prevenir la formación de nuevos focos o núcleos antisociales, a fin de obtener y mantener un estado de paz y de tranquilidad en todo el territorio nacional<sup>67</sup>».

Dicho plan se constituiría como la mayor apuesta, por parte de las Fuerzas Armadas, para enfrenar los grupos armados ilegales y al mismo tiempo hacerle frente a las condiciones

---

<sup>66</sup> Álvaro Valencia Tovar. *Mis adversarios guerrilleros*. P. 91

<sup>67</sup> Torres Del Río, *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*...p.133

sociales paupérrimas que servían como caldo de cultivo para el reclutamiento, por parte de las guerrillas, de nuevos miembros, así como de la creación de focos subversivos<sup>68</sup>.

El Plan Lazo constituyó, de esta manera, no solo una nueva estrategia, agresiva y desarrollista, sino también un modelo de planeación estratégica que tenían las Fuerzas Armadas a largo plazo. En el Manual de Seguridad y Defensa, se encuentran criterios del establecimiento del Plan Lazo a corto, mediano y largo plazo, siendo el primero de un año, el segundo de aproximadamente cinco años, y el tercero de 10 años, de tal manera que esta concatenación de procesos se sirvieran mutuamente y permitieran, entre otras cosas, unos planeamientos estratégicos de emergencia ante vicisitudes que pudieran presentarse en la guerra<sup>69</sup>.

Debido a su complejidad estratégica, la realización del Plan consistía en varias etapas, en las que el dominio y control poblacional se convertía en el aspecto más importante y la meta final que buscaba consolidarse con la acción cívica; de este modo se lograba la compresión y colaboración del campesinado, además del control sobre la producción de recursos y la creación de una red de inteligencia eficaz que ayudara a desvelar el accionar guerrillero y a aprehender el funcionamiento estratégico y táctico de los grupos armados ilegales.

Los «pasos» para una correcta aplicación del Plan Lazo fueron diseñados a partir de lo que Vargas Velásquez denominaría como el «vuelco a la táctica contrainsurgente» que dejaría de lado el desarrollo estratégico y táctico de la guerra regular<sup>70</sup>, mientras que para Leal Buitrago no fue más que un rezago del «Estado de seguridad»<sup>71</sup>. Dichos pasos, para Vargas Velásquez, son:

---

<sup>68</sup> Según Torres Del Río, la teoría del antifoco, proveniente doctrinalmente de las experiencias estadounidenses, sería base sustancial para la composición de lo que hemos denominado acción cívica. (César Torres Del Río. *Colombia siglo XX, de la Guerra de los Mil Días a la elección de Álvaro Uribe*. (Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015) p. 100.

<sup>69</sup> Anny Paola Mantilla, Wilson Ocampo. «Cultura estratégica en el Ejército Nacional» (Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada, 2012) p. 18

<sup>70</sup> Alejo Vargas Velásquez, *la estrategia contrainsurgente del Frente Nacional al gobierno de Álvaro Uribe Vélez* (101).

<sup>71</sup> Francisco Leal Buitrago. *El oficio de la guerra. La Seguridad Nacional en Colombia*. (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994). p. 83.

1. Acciones preparatorias. (Adoctrinamiento militar, selección de personal, inicio de los programas de acercamiento a la población.
2. Inicio de la ejecución (acción psicológica para obtener apoyo al gobierno)
3. Ofensiva (exterminar a las cuadrillas y bandoleros).
4. Destrucción de las cuadrillas con el máximo de tropas.
5. Reconstrucción (con las tropas restantes, poniendo fin a las restricciones civiles)<sup>72</sup>.

Álvaro Valencia Tovar, señalaba que existían tres fases, que se resumirían al ejercicio de la acción cívica, posteriormente la acción armada en busca de adversarios, y por último, la destrucción de los grupos y la presencia firme del Estado a través de acción cívica, redes de inteligencia de las Fuerzas Armadas, entre otras:

1. Preventiva
2. Represiva
3. Consolidación<sup>73</sup>.

Una versión diferente tienen Ugariza y Pabón, para quienes las primeras fases de la acción cívico-militar inician con un arduo trabajo de inteligencia, previos hostigamientos a los grupos de bandoleros, para así tener las condiciones necesarias para la realización de los Comités de Coordinación Militar-Civil, obteniendo información valiosa y allanando las condiciones para la acción-cívica, mientras que sobre el final se debía comenzar a aislar psicológica y materialmente a las guerrillas (abastecimientos, rutas, armamento) a la subversión<sup>74</sup>

No obstante el compromiso y obstinación de las Fuerzas Armadas para sacar adelante el Plan Lazo, se necesitó de un fuerte entrenamiento teórico y práctico, así como de unidades que fueran especializadas no solo en la aplicación de la acción cívico-militar, sino también en guerra irregular, contrasubversiva, de la misma forma que en el control territorial y censo poblacional. Estos son los casos de las compañías Flecha y Arpón, creadas en el seno

---

<sup>72</sup> Vargas Velásquez, *La estrategia contrainsurgente...* p.101.

<sup>73</sup> Martín Posada. «Ejército y poder burgués en Colombia». *Uno en Dos*. No. 6 (1975). p. 22.

<sup>74</sup> Juan Esteban Ugarriza; Nathalie Pabón Ayala. *Militares y guerrillas. La memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares. 1958-2016*. (Bogotá: Universidad del Rosario, 2017) pp. 71-72

doctrinal de la Escuela de Infantería, en Bogotá, que se constituyó como el *alma mater* del desarrollo táctico-estratégico del Ejército Nacional.

*Flecha* y *Arpón* nacerían posteriormente a la creación de la ESLAN (Escuela de Lanceros), como un esfuerzo de asimilación del modelo estadounidense de los “Ranger”, unidad de élite especializada en la guerra irregular, en ambientes selváticos y con formación táctica y estratégica contraguerrillera, comprendida en el marco de la creación de pequeñas unidades de infantería con movilidad superlativa y adaptable a la guerra asimétrica. La ESLAN se convertiría en el primer centro de enseñanza en Latinoamérica –abriendo paso para la creación de escuelas como la *Escuela Interamericana de Guerra Contrarrevolucionaria* (Argentina) y al *Centro de Instrução de Guerra na Selva* (Brasil)<sup>75</sup>. Para el caso colombiano, el primer cuerpo de Lanceros se crea en 1955<sup>76</sup> con el fin de contrarrestar las bandas de bandoleros y «antisociales»<sup>77</sup>.

De este contexto de nuevas unidades altamente entrenadas y familiarizadas con la asimetría geográfica y táctica de la subversión, es que se concibe el funcionamiento de las compañías *Flecha* y *Arpón*, estrechamente ligadas a la nueva doctrina antisubversiva<sup>78</sup>.

El funcionamiento de dichas compañías comenzaría en la región del Quindío, como primer «experimento» concerniente en el control poblacional y acción cívica; estas unidades serían asignadas al mando de la VIII Brigada.

El principal propósito de estas compañías en su relacionamiento directo con la población, consistía en el control de ésta misma y sus recursos, buscando con esto solventar varios inconvenientes a la vez: en primer lugar, para consolidar la presencia estatal en alguna población marginada por la inexistencia de instituciones; en segundo lugar, aislando a la población de la subversión rampante, por consecuencia y en tercer lugar, creando así una cooperación directa con la población, solidificando asiduas redes de inteligencia que permitieran la recopilación de información sustancial para el combate a las bandas y

---

<sup>75</sup> Saúl Rodríguez Hernández. *La influencia de los Estados Unidos en el Ejército Colombiano 1951-1959*. (Medellín, La Carreta Editores, 2006). pp. 75-76

<sup>76</sup> Pierre Gilhodés ubica esta fecha en 1959

<sup>77</sup> Pierre Gilhodés. «El Ejército colombiano analiza la violencia». En: *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Ed. Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda (Bogotá: Cerec, 1986). p. 312.

<sup>78</sup> Elsa Blair. *Las Fuerzas Armadas: una mirada civil*. (Bogotá: CINEP, 1993). p.100.

guerrillas; por último, organizando la producción agrícola de la región para mejorar la producción y por ende el desarrollo de la comunidad.

El procedimiento de dichas compañías, según el general Alberto Andrade, fue el siguiente:

1. Estudio preliminar de la zona con sus características socioeconómicas
2. Ordenamiento de los pelotones en los sitios más neurálgicos de la región.
3. Elaboración de un censo de la población determinando volúmenes posibles de la producción, designando así, por los militares, el número de trabajadores necesarios y la cantidad de abastecimientos indispensables para su manutención<sup>79</sup>.

El general habla así sobre los resultados de estas operaciones: «*De esta manera se podían dictar medidas de control sobre elementos críticos que, a la sombra de la población, también usaba la guerrilla*». Una de las medidas de control adicionales que se usaba por ambas compañías, era la elaboración de kárdex de sujetos especiales que generaban amplia sospecha entre las tropas del Ejército Nacional<sup>80</sup>.

Cada fuerza tenía su propia forma de realizar la acción cívico-militar. Además del Ejército, la Armada contribuyó, por ejemplo, en la cobertura y patrullaje fluvial en el sur y occidente de Colombia, llevando a bordo personal médico, agrónomos, enfermeros, entre otros<sup>81</sup>.

Otro aspecto importante, pero esta vez bajo actuación de la Armada Nacional, fue lo realizado en la Costa Atlántica con la asistencia médica a los habitantes de las riberas de los ríos Magdalena y Cauca y, especialmente, la realización del llamado «Convenio Colombo-Peruano», acuerdo suscrito con el gobierno peruano desarrollando una operación alterna entre ambas fuerzas navales con el objetivo de coordinar y armonizar servicios médicos fluviales en el río Amazonas tanto del lado colombiano como del peruano para mejorar la dignidad y las condiciones de vida de ciudadanos de ambos lados de la frontera<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Alberto Andrade Amaya. El Ejército en los gobiernos del Frente Nacional. En: *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*. Ejército, Tomo III. (Bogotá: Planeta, 1993) p. 123

<sup>80</sup> Alberto Andrade Amaya. El Ejército en los gobiernos del Frente Nacional... p. 123

<sup>81</sup> Ramsey Russell. *Guerrilleros y soldados...* p.307

<sup>82</sup> Abraham Varón Valencia. Ministerio de Defensa Nacional. Memoria de Defensa, 1974-1978. p.35

En cuanto a la FAC (Fuerza Aérea Colombiana), su contribución a la acción cívico-militar fue una intensa capacidad de vuelo, a través de SATENA, a regiones apartadas de los Llanos Orientales y la Amazonía colombiana<sup>83</sup>.

Sin embargo, pese al proyecto y disposición institucional encaminada a aplicar la acción cívico-militar en varios frentes, el Plan Lazo no contaría con el apoyo económico y moral suficiente. Desde la destitución del general Ruiz Novoa, el énfasis en las publicaciones militares sobre la acción cívica se fue reduciendo paulatinamente, de la misma forma en que, desde la Operación Soberanía, comenzó a intensificarse la lucha contra los grupos armados ilegales.

El Plan Lazo trajo consigo otro problema, estrechamente relacionado a las élites del país. Éstas últimas se desentendieron de los aspectos relacionados a la planeación de la seguridad y defensa en Colombia, por lo que, al final, el esfuerzo mancomunado recaía cada vez con mayor peso sobre las Fuerzas Armadas:

«La obstinación del Ejército de sacar adelante los proyectos de Acción cívico-militar pospuso la necesidad y el interés de la clase política para reconocer que el desarrollo social y económico era la solución efectiva y a largo plazo de la violencia rural.»<sup>84</sup>.

El Plan Lazo también tuvo inconvenientes debido a la poca solvencia económica que vivía por esos años el país, en los que existió una reducción en el gasto público, del que no sería ajeno el Ministerio de Guerra. De igual forma, existieron controversias al uso que el Ejército hacía de los recursos destinados al Plan Lazo, así como de la eficacia que éste estaba teniendo:

«Hasta hubo celos con esta última actividad. Porque se gastaron algunas sumas en la ejecución de pequeñas obras de infraestructura en las zonas afectadas, se retiró el apoyo económico a las tropas para esos efectos y hasta se dijo que el Ejército estaba haciendo políticas con dichas obras, como era costumbre entre los buscadores de votos. Fue un error histórico de apreciación que ha tomado tiempo y sufrimientos para ser entendidos; y habrá que insistir en realizarlo»<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Ramsey Russell. *Guerrilleros y soldados...* p...307

<sup>84</sup> Ramsey Russell. *Guerrilleros y soldados...* 309

<sup>85</sup> Alberto Andrade Amaya. *El Ejército en los gobiernos del Frente Nacional...* p. 137

### La acción cívico-militar como estrategia para afrontar el conflicto armado

Para hablar de la acción cívico-militar como estrategia para afrontar el conflicto armado, debemos hablar primero de la «Doctrina Lleras», (llamada así por un famoso discurso del mandatario pronunciado en el Teatro Patria, en 1958), que se interpreta como la no incidencia del Gobierno en asuntos militares, a cambio de la no deliberación e inserción política de las Fuerzas Armadas (de lo que parte el mito de la llamada «autonomía» de las Fuerzas Armadas durante el período del Frente Nacional). Esta doctrina y su alcance serán tema de discusión en el siguiente capítulo; no obstante, lo que vale la pena retener parcialmente a efectos de desglosar a la acción cívico-militar como estrategia para afrontar el conflicto armado, es que a raíz de lo dicho en ese discurso del Teatro Patria se comenzó a promover la concatenación de las Fuerzas Armadas con la población civil.

La acción cívico-militar, dentro del marco de la estrategia contrasubversiva modelada por el Gobierno y las Fuerzas Armadas, buscaba la aproximación de los militares a los civiles. Desde las Fuerzas Armadas se entendía que las zonas en las que había un control efectivo o tácito de las autodefensas guerrilleras, eran sujetas de fuerte contenido ideológico promovido por la subversión, por lo tanto, la solución no recaía en la fuerza de las armas exclusivamente, sino en la articulación de estrategias armadas, de acción psicológica, de relación cordial con la población y de lo que hemos llamado «acción cívico-militar», todo esto con la finalidad de «quitarle el agua al pez»<sup>86</sup>

Por su parte, el semanario *Voz*, siguiendo los lineamientos de su partido, compartía la opinión general que se remite a la acción cívico-militar, pero lejos de pensar que ésta hacía parte de una estrategia para solucionar el conflicto, señalaba que exacerbaba la violencia política y sumía al campesinado en una posición en la que invariablemente se convertía en punta de lanza del Gobierno para atacar a la subversión:

«Pero lo central, lo determinante, el objeto inmediato de la acción cívico-militar es ganar a la gente para la política del gobierno, buscar entre la masa la perdida simpatía a las Fuerzas Armadas y al mismo tiempo establecer los primeros contactos con personas que comiencen a jugar su papel de informadoras de los servicios de inteligencia. Sobre esta base, las Fuerzas Armadas comienzan a

---

<sup>86</sup> Oscar David Andrade Becerra. «Relaciones cívico-militares en Colombia: apuntes para un estado del arte», *Revista Análisis Internacional*. No.6 (2012) p. 146.

desarrollar su bien meditado programa de inteligencia o lo que comúnmente se denomina infiltración del enemigo. Todo el plan del gobierno descansa sobre esta base»<sup>87</sup>.

Para Torres Del Río, la estrategia de seguridad adoptada por las Fuerzas Armadas arranca de una aprehensión de la realidad nacional que le permitía manifestarse en contra de los planteamientos de seguridad colectiva que fuertemente eran inducidos por Argentina. Aunque, no obstante, fue desde el gobierno de Rojas Pinilla que se comenzó a pensar de forma más endógena la amenaza comunista<sup>88</sup>, en parte también facilitado por el hecho de que en la OEA, espacio por antonomasia en el que se deliberaba acerca de los asuntos más sensibles de la seguridad del continente, no se logró consolidar un estatuto de seguridad colectivo.

En 1962, cuando entra con vigor la aplicación del Plan Lazo, se propusieron dos objetivos puntuales para contribuir a una mejoría sustancial de las Fuerzas Armadas y para redireccionar su enfoque tradicional a uno de lucha contra la subversión. Ellos son:

1. La organización logística del Ejército, teniendo en cuenta las vastas enseñanzas aprendidas en la Guerra de Corea
2. Aumentar la acción cívico-militar y unificar sus equipos<sup>89</sup>.

Desde luego, bajo las dinámicas globales que tenía el siglo XX y bajo la marcada dependencia militar en aspectos técnicos y en algunos doctrinarios que tenían las FF.AA con las de Estados Unidos<sup>90</sup>, la ACM no habría sido posible, además de la voluntad de los

---

<sup>87</sup> «La nueva filosofía de las Fuerzas Armadas ». *Voz de la Democracia*. Número 246. [Bogotá], octubre, 1963. p. 14.

<sup>88</sup> César Torres Del Río. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional...* p. 250

<sup>89</sup> César Torres Del Río. *Colombia siglo XX. De la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*. (Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015. p. 202.

<sup>90</sup> Saúl Rodríguez evidencia en su juicioso texto «*La influencia de los Estados Unidos en el Ejército colombiano, 1951-1959*», que desde la obstinada participación del Ejército y la Armada colombiana en la Guerra de Corea, el primero sufrió un intenso proceso de asimilación táctica y en parte doctrinaria con las fuerzas armadas del país norteamericano. No obstante, si bien existió un proceso de dependencia técnica y tecnológica con los Estados Unidos, especialmente fortalecida por el PAM (Pacto de Ayuda Mutua), dicho proceso no recurrió también a la adopción ciega de elementos doctrinales y organizativos propios de las fuerzas militares norteamericanas. Por ejemplo, bajo el riguroso estudio de algunos de los textos de los generales del Ejército Nacional ya trabajados, el autor trae a colación que bajo la opinión de varios oficiales, resultaba inapropiado adoptar el regimiento como unidad táctica superior, debido a que —y aquí ya aparecen los primeros atisbos que denotan una conciencia del estamento castrense por analizar las dinámicas de violencia del país desde su propio contexto— el regimiento obstaculizaba una capacidad de movilización y de reacción más eficaz como sí la tenía la brigada, unidad que aún día sigue operante y con variaciones evolutivas como las brigadas móviles y la FUDRA (Fuerza de Despliegue Rápido), así como por las

gobiernos de Alberto Lleras (1958-1962) y de Guillermo León Valencia (1962-1966), sin el apoyo que recibió el país del Pacto de Ayuda Mutua (PAM) y la asistencia para el desarrollo<sup>91</sup>.

Dicha ayuda militar estaba también permeada por el contexto internacional y las guerras que varios países de Occidente sostuvieron a finales de los años 50 y comienzos de los 60, en especial el caso argelino y la Indochina Francesa a comienzos de los 60, en palabras de Ramsey Russell:

«Los cambios doctrinarios en las Fuerzas Militares de Colombia, antecedió a un cambio de la política de Defensa en los Estados Unidos. Mientras que la política de la supremacía termonuclear y las alianzas militares para contener la expansión comunista, habían dominado las doctrinas estratégicas en Washington desde comienzos de la década de 1960, la administración Kennedy fue más consciente de las realidades. Reconociendo que los movimientos revolucionarios genuinos en los países con mayoría de población rural, eran presa fácil de la subversión organizada, y que los gobiernos débiles podrían ser fácilmente derrocados mientras que el poderío nuclear se mantiene en la inacción, el presidente Kennedy cambió a una respuesta más flexible. Se procuraría canalizar la acción de ejércitos y cuerpos de Policía Nacional de países simpatizantes con los Estados Unidos, hacia la acción cívica, operaciones psicológicas y defensa interna. Los programas de capacitación y asesoría de los Estados Unidos, reemplazarían sus prácticas de guerra convencional por las de guerra irregular<sup>92</sup>»

De esta forma, la idea de aplicar la acción cívico-militar viene de la adopción de ciertos preceptos doctrinarios de las enseñanzas de los conflictos que Occidente había aprehendido de su propia experiencia; pero en el caso colombiano, tuvo una dimensión particular, dada por los oficiales superiores y de insignia<sup>93</sup> que habían realizado ejercicios intelectuales de comprensión de los fenómenos propios de la realidad colombiana, como de las enseñanzas de la Guerra de Corea y los conflictos poscoloniales que afloraban en la época.

---

incapacidades logísticas y económicas de aplicar al pie de la letra los procesos militares estadounidenses. (pp. 67-71). Por su parte, Torres Del Río evidencia que también existieron discrepancias con Estados Unidos en cuanto a la composición de una seguridad colectiva por, entre otras razones, la percepción divergente sobre el enemigo y la vía de la lucha contra el comunismo. (Torres Del Río, *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional...* pp.202-203

<sup>91</sup> Ramsey Russell. *Guerrilleros y soldados*. p. 305.

<sup>92</sup> Ramsey Russell. *Guerrilleros y soldados...* p. 298.

<sup>93</sup> Alejo Vargas Velásquez. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto armado colombiano: antecedentes y perspectivas*. (Medellín, La Carreta Editores, 2002). p.188-195.

Como se dijo anteriormente, la aplicación del Plan Lazo comienza en forma en 1962, aunque en momentos previos ya existía una visión integral de aplicar nuevas visiones estratégicas, renovando las instituciones encargadas del planeamiento de éstas. Ejemplo de esto es la promulgación del decreto 0256 de 1960 que reglamenta el Establecimiento del Consejo Superior de Defensa.

Los resultados de la aplicación de la ACM, según Ramsey Russell, fueron positivos hasta cuando el plan tuvo apoyo:

«Aunque hubo brotes armados esporádicos en los Llanos, la Violencia, como fenómeno generalizado en la zona, termina en 1954, y el programa de acción cívica constituyó un elemento decisivo en el mantenimiento del orden y la tranquilidad en la existencia regional»<sup>94</sup>

Y añade:

«(...) A medida que los programas de acción cívica y las tácticas adecuadas se aplicaron con más decidido acento, los bandoleros comenzaron a caer en cifras cada día más considerables»<sup>95</sup>.

No obstante, ocurrió un error. Guillermo León Valencia privilegió la acción cívico-militar casi que exclusivamente, haciendo de ésta la política pública por antonomasia para el desarrollo social y económico de la población rural del país, perdiendo la oportunidad de congeniar acciones gubernamentales estructurales en beneficio de la población campesina y su desarrollo socioeconómico, con las medidas progresistas de los militares con la aplicación de la acción cívico-militar, trayendo como resultado la reducción de la delincuencia y el bienestar y desarrollo social a largo plazo<sup>96</sup>.

De esta forma, consideramos que lo señalado por Russell concuerda con nuestra opinión de los efectos positivos que alcanzó a tener la acción cívico-militar en Colombia, resaltando el error institucional que conllevó la falta de apoyo y desinterés de las élites en continuar con ésta política estratégica en gobiernos posteriores, concatenándola con políticas sociales estructurales que brindaran desarrollo social y económico, fin último de la Alianza para el Progreso.

---

<sup>94</sup> Ramsey Russell. *Guerrilleros y soldados...* p., 307

<sup>95</sup> Ramsey Russell. *Guerrilleros y soldados...* 309

<sup>96</sup> Ramsey Russell. *Guerrilleros y soldados...* p. 305

La APP, los Cuerpos de Paz y la dependencia militar con los Estados Unidos, fue asimilado por unos sectores como la prueba irrefutable de que el Plan Lazo en realidad partía de una estrategia directa e intervencionista de los Estados Unidos con el fin de perpetuar su dominio en el país y al mismo tiempo vigorizar su posición respecto a las Fuerzas Armadas, lo cual es negado por las voces más visibles de la oficialidad colombiana y matizado por otros autores.

#### El debate respecto a la influencia estadounidense

No es posible ocultar que Colombia, asiduo portador de una política exterior basada doctrinalmente en el *Résipice Polum*, haya tenido grandes cercanías con los Estados Unidos, no solo política y económicamente sino también militarmente, como ya se ha mencionado con el riguroso trabajo de Saúl Rodríguez. Sin embargo, en este aparte analizaremos el debate que se ha presentado alrededor de la influencia estadounidense en la acción cívico-militar, especialmente en la construcción y ejecución del Plan Lazo.

Existen varias versiones acerca del Plan Lazo. En cuanto a la producción intelectual castrense, se encuentra una versión referente a que éste fue una estrategia colombiana, interna, con influencia norteamericana solo en aspectos económicos, técnicos y de ciertas asesorías tácticas, pero sin influencia real en la construcción y ejecución del plan, más allá de lo mencionado anteriormente.

La segunda versión hace referencia a lo que se ha llamado en la historiografía y demás producción intelectual como Plan LASO. Esta modificación ortográfica corresponde a las siglas de un plan, creado en los Estados Unidos, para ser aplicado en toda Latinoamérica con el objetivo de fortalecer la posición de los gobiernos y Fuerzas Armadas ante las amenazas extracontinentales en las que se sustenta la doctrina contrasubversiva. Dicha modificación ortográfica haría alusión a la *Latin American Security Operation*.

Teniendo en cuenta lo dicho por los prolíficos autores castrenses, el Plan Lazo fue una acción integral para la erradicación de la violencia, que ayudó no solamente a acercar las Fuerzas Armadas a la población civil, sino que consolidó toda una estrategia contrainsurgente que se manifestaba abiertamente en territorios con escasa o nula participación del Estado. Para el general Álvaro Valencia Tovar, éste fue preparado por

gestión del Estado Mayor a cargo del coronel Jorge Robledo, sin dejar de lado, desde luego, que fue ideado teniendo en cuenta las enseñanzas que se habían aprehendido de la Guerra de Corea, conflagración en la que el coronel mencionado se habría desempeñado con éxito en el cargo de oficial de operaciones<sup>97</sup>.

Sería Alberto Ruiz Novoa quien bautizaría al Plan Lazo, manifestando claramente su intención de acercar el trinomio Estado-Fuerzas Armadas-Población, uniendo sus capacidades y acercando sus objetivos para que el Propósito Nacional, es decir la Justicia Social, pudiera ayudar no solo a mejorar las condiciones socioeconómicas en las áreas rurales, sino también para contribuir al aislamiento y derrota de los grupos armados ilegales como bandoleros, guerrillas comunistas o liberales<sup>98</sup>.

Esta versión es ratificada muchos años después en la Revista *Fuerzas Armadas*, que le rinde homenaje al general Ruiz Novoa con motivo de aniversario de su fallecimiento:

«En el Comando del Ejército, Ruíz Novoa estructuró el «Plan Lazo». Este fue elaborado con la colaboración del Estado Mayor, entre quienes se contaban algunos oficiales que habían integrado el Batallón Colombia en la campaña de Corea. El plan contenía elementos nuevos para enfocar la lucha contra la violencia; se basaba en el reconocimiento de las causas políticas, sociales y económicas de ese fenómeno»<sup>99</sup>.

En esta versión concuerdan no solamente militares, sino también académicos civiles, que no obstante matizan las afirmaciones de Álvaro Valencia Tovar y Ruiz Novoa acerca de la influencia estadounidense. Este es el caso de Cabrera, para quien el Plan fue, en efecto, ideado por Ruiz Nova, pero con cierta influencia estadounidense que no se corresponde necesariamente al seguidismo ciego y a la imposición norteamericana del *Latin American Security Operation* como doctrina contrainsurgente que debería cumplir el Ejército Nacional<sup>100</sup>.

Otra versión matizada de la contradicción de las hipótesis del nombre de la estrategia de acción cívico-militar, la tiene Eduardo Pizarro Leongómez. Para el politólogo, la dicotomía

---

<sup>97</sup> Álvaro Valencia Tovar. *Testimonio de una época...* p.421

<sup>98</sup> Álvaro Valencia Tovar. *Testimonio de una época...* p. 421

<sup>99</sup> César Augusto Castaño Rubiano. *Revista Fuerzas Armadas*. «General Alberto Ruiz Novoa. Un soldado de todos los tiempos» Vol. XC. Edición 239. (2017), p. 12

<sup>100</sup> Cabrera, Fabricio. *Relaciones civiles y militares durante el período comprendido entre 1994-2002 y su incidencia en la seguridad nacional*.p. 98

del nombre recurre necesariamente a la forma en la que se pueda concebir; es decir, el *Plan Lazo* fue la aplicación práctica, en 1964, de la teatralización operacional de Marquetalia y Riochiquito, de un plan mayor, dictado por los Estados Unidos, y enmarcado en la *Latin America Security Operation*. De esta forma, el Plan Lazo, además de ser la aplicación práctica, fue la aprehensión táctica del Estado Mayor del Ejército Nacional del plan creado por el Departamento de Defensa en Washington (*LASO*)<sup>101</sup>.

Si bien parece pragmática en un principio esta opinión de Eduardo Pizarro, es cronológicamente incongruente, teniendo en cuenta que el Plan Lazo fue enunciado y comenzó a desarrollarse en 1962, y fue hasta 1964 en la que el entonces senador Álvaro Gómez Hurtado denunció las denominadas «*Repúblicas Independientes*» de Marquetalia, Riochiquito, El Pato, Guayabero, entre otras. De esta forma, se puede afirmar paralelamente que si bien este plan recibió aprobación en el gobierno de Alberto Lleras Camargo, fue hasta el de Guillermo León Valencia, en 1962, que se ahonda de manera positiva en las propuestas militares para afrontar el naciente conflicto armado de forma integral, a través del Plan Lazo<sup>102</sup>.

Pasando a las opiniones divergentes acerca de la «etimología» de la palabra correcta para designar el plan estratégico de acción cívico-militar, está Pierre Gilhodés. Para el autor francés, el nombre correcto se remonta a su definición de siglas en inglés, con previa adscripción a la doctrina anticomunista. Esta plan de acción cívico-militar para Gilhodés, contrario a lo afirmado por Pizarro, tendría su fin con la Operación Soberanía sobre el refugio armado comunista de Marquetalia, puesto que este sería el inicio de una nueva estrategia más directa y menos encaminada a la comprensión estructural de las causas del conflicto y a la aplicación práctica de labores desarrollistas, psicológicas y de beneficio material para la población<sup>103</sup>. El autor en cuestión explicaría así la relación del plan con Estados Unidos:

«El Ejército podrá comenzar a poner en aplicación el Plan LASO, destinado a eliminar las zonas de influencia comunista –militarmente inactivas- bautizadas como repúblicas independientes por Álvaro

---

<sup>101</sup> Eduardo Pizarro Leóngomez. «Marquetalia: el mito fundacional de las FARC» (2006). Consultado en <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/57/03.htm>

<sup>102</sup> Anny Paola Mantilla, Wilson Ocampo. «Cultura estratégica en el Ejército Nacional» p.24

<sup>103</sup> Pierre Gilhodés, *El Ejército colombiano analiza la violencia...* p.315.

Gómez Hurtado. En la elaboración del plan más sofisticado que se conozca hasta entonces trabajan los generales Reveiz Pizarro y Fajardo, el coronel Valencia Tovar y los asesores norteamericanos de contrainsurgencia»<sup>104</sup>

Antes de continuar con la argumentación, es importante reseñar que para Álvaro Valencia Tovar, dichas zonas de influencia o «*repúblicas independientes*» sí permanecieron militarmente inactivas, pero durante el gobierno de Alberto Lleras<sup>105</sup>. En 1964, Martín Posada destaca que la acción cívico-militar no hizo más que radicalizar el comportamiento de los grupos armados de «Tirofijo» (Marquetalia) y «Mayor Ciro» (Riochiquito), pasando de una táctica armada de «autodefensa», consistente en el inmovilismo y control efectivo del territorio, a unas guerrillas con alta frecuencia de movilidad, asimetría, coordinación y radicalización<sup>106</sup>. Por lo tanto, deducimos que el inmovilismo como táctica de control efectivo del territorio a través de las armas no es necesariamente «inactividad». «Inactividad» que, como se demostró empíricamente con el artículo de Posada, tuvo la capacidad de cambiar rápidamente a una táctica guerrillera de movilidad permanente.

Volviendo a la argumentación, Rueda ofrece una argumentación más extensa a favor de la hipótesis del nombre en siglas estadounidense, para el autor:

«Pese al empeño institucional de presentar la doctrina y la táctica contrainsurgente, y su sucedáneo Plan LASO, como aporte original de los oficiales colombianos, la documentación y bibliografía consultada permiten establecer que el Latin America Security Operation (LASO), resulta de la operacionalización de los desarrollos estratégicos dentro de los nuevos modelos doctrinarios. Tales desarrollos se aplican y concretan en la formulación del Plan LASO. Una vez adoptada la táctica de guerra de guerrillas, se combinará la táctica represiva, con la inteligencia militar, la acción psicológica y acción cívico-militar, con el objetivo escuetamente planteado por los oficiales colombianos: combatir a los «antisociales».<sup>107</sup>

Argumentación similar utilizaron años antes Gonzalo Sánchez y Donny Meertens en su célebre libro. Para los autores en cuestión, el «apóstol de la acción cívica» -como se referían a Alberto Ruíz Novoa, con públicas creencias religiosas católicas-, había creado

---

<sup>104</sup> Como puede verse, Gilhodés incurre en una aparente contradicción, puesto que en la misma página, afirma que el fin de las acciones cívico-militares se presentaría con la Operación Soberanía.

<sup>105</sup> Álvaro Valencia Tovar. *Mis adversarios guerrilleros*. Pp. 92-101

<sup>106</sup> Martín Posada. *Ejército y poder burgués en Colombia*, p. 20.

<sup>107</sup> Rigoberto Rueda Santos, *De la guardia de las fronteras a la contrainsurgencia. Elementos de la evolución política e institucional del Ejército colombiano 1958-1965*. (Bogotá: ICFES, 20000). p. 268

este plan de acción cívica basado en los planteamientos del economista francés Louis-Joseph Lebreton, que había reflexionado acerca de los beneficios de las funciones civiles y socioeconómicas de los militares en países en vías de desarrollo. Plan que estuvo «aplazado varios años» hasta la puesta en marcha de la operación de Marquetalia<sup>108</sup>.

Las pruebas que utilizan estos dos autores, al igual que Rueda, recaen en principio en unas polémicas declaraciones atribuidas a un vocero oficial del gobierno estadounidense, quien manifestó que el Ejército de Estados Unidos había participado en las campañas militares contra la violencia en Colombia. También fue usado un testimonio del coronel Hernando Currea Cubides, comandante de la VI Brigada, quién desmintiendo lo dicho por aquel vocero oficial, matizó la supuesta ayuda a una asesoría técnica, el préstamo de unos helicópteros, así como de radios, transportes, e instrucciones en escuelas de formación castrense<sup>109</sup>. Para Rueda, además de las pruebas traídas a colación por Sánchez y Meertens, el plan de acción cívica demuestra su bautizo real bajo la etimología estadounidense no solo por las declaraciones y asistencia técnica, sino también por la instrucción en tácticas guerrilleras y el suministro de asesores para la realización de operaciones especiales<sup>110</sup>. Sin embargo, consideramos que estas dos argumentaciones son insuficientes e inconsistentes por estos tres motivos:

1. Colombia y Estados Unidos han tenido cercanía en temas militares no solo en aspectos doctrinales, sino también técnicos, mucho antes del Plan Lazo: como demuestra en su juicioso texto Saúl Rodríguez, Washington firmó convenios con países latinoamericanos en años previos a la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de instalar personal militar en algunos países, aunque entre ellos no se encontraba Colombia.

No obstante, Rodríguez, citando a Atehortúa y Vélez, encuentra el primer acercamiento del Ejército colombiano con la superpotencia del norte en el gobierno de Eduardo Santos, sin embargo, sería hasta 1942 cuando se comenzaría a

---

<sup>108</sup> Gonzalo Sánchez, Donny Meertens. *Bandoleros, campesinos y gamonales. El caso de la Violencia en Colombia*. (Bogotá: El Áncora Editores, 1983). Pp. 232-233

<sup>109</sup> Gonzalo Sánchez, Donny Meertens. *Bandoleros, campesinos y gamonales*. p.233.

<sup>110</sup> Rigoberto Rueda Santos, *De la guardia de las fronteras a la contrainsurgencia...* p.269

consolidar la relación, con el envío de una misión técnica norteamericana a Colombia. En palabras de Saúl Rodríguez:

«Si bien en 1942 el Ejército colombiano comenzó oficialmente la fase de acercamiento a la organización militar norteamericana, el verdadero contacto de las fuerzas nacionales con su contraparte estadounidense para asumir la doctrina militar de este país mediante la apropiación de la técnica y táctica de la guerra, adaptación de los manuales militares e incluso en la apariencia externa (uniformes) no se da como un hecho sistemático hasta entrados los años cincuenta, cuando se ve consolidado gracias a la participación colombiana en la Guerra de Corea»<sup>111</sup>.

Por su parte, Rouquié en su libro, apunta que la ayuda militar norteamericana comprendió aspectos técnicos y de adiestramiento de militares, donaciones de material *excedente* o usado y créditos para la modernización de equipos; dicha ayuda llegó hasta los 450 millones de dólares para el período comprendido entre 1953 y 1962, pero a partir de 1962 hasta 1966, llega hasta 488 millones de dólares<sup>112</sup>.

Esta relación demuestra que la ayuda militar norteamericana viene incluso de años anteriores al importante capítulo de estrechamiento de relaciones militares Colombia-Estados Unidos, como fue la Guerra de Corea. Por lo cual, consideramos que no es evidencia concluyente de que el plan de acción cívico-militar se haya desarrollado bajo la égida de la *LASO*, en lo referente a la instrucción dada por personal militar estadounidense ni en la cooperación técnica y tecnológica.

2. Sería un error relacionar, en forma decididamente tajante, el desarrollo del Plan Lazo con una adscripción ciega a las doctrinas contrainsurgentes que se estaban desarrollando en el seno del pensamiento estratégico estadounidense y la política exterior anticomunista. Colombia no solo recibió la influencia de Estados Unidos al estar inmerso en una política exterior de *bandwagoning*<sup>113</sup> a favor de la potencia de la superpotencia norteamericana. Como menciona Torres Del Río:

---

<sup>111</sup> Saúl Rodríguez *La influencia de los Estados Unidos en el Ejército colombiano, 1951-1959...* p.50

<sup>112</sup> Alain Rouquié. *El Estado Militar en América Latina*. (México: Siglo Veintiuno, 1984). p.144.

<sup>113</sup> El *bandwagoning* es un concepto de las Relaciones Internacionales que denota el seguidismo de un Estado a otro en términos de política exterior. Dicho seguidismo corresponde a varios factores, primordialmente la superioridad de uno a otro, así como la cercanía de pensamiento entre las élites de ambos países. Para Waltz, el *bandwagoning* corresponde a una capitulación, al facilismo de seguir a una luz específica que comparte un

« (...) La oportunidad formal de aprobación del Plan Lazo se presentó en la sesión del nuevo Consejo de Ministros, el 27 de agosto de 1962. El nombre fue idea de Ruiz Novoa, pero la elaboración fue tarea conjunta con el Estado Mayor del Ejército y otros oficiales, como Rivas Forero, Robledo, Fernando Landazábal y Silvio Carvajal. Claro que no se puede desconocer la influencia externa en la concepción general del Plan; el ministro de Guerra era hombre bien informado y estudioso, y al estar actualizado conocía los textos de Mao Tse-tung y los logros que en Filipinas había obtenido el general Ramón Magsaysay a partir de su estrategia contraguerrillera, aquella que había destacado una y otra vez en sus discursos y en la práctica militar, señalando la necesidad de quitarle el agua al pez, ya que la guerrilla se movía entre la población como pez en el agua»<sup>114</sup>

3. La presencia de tropas norteamericanas no fue exclusiva luego de la instauración del Plan Lazo. Como reseña Valencia Tovar, a finales de 1963 se realizó la Operación América, en el marco de las estrategias de defensa hemisférica que se presentaban en el marco del TIAR. Colombia oficiaría como país anfitrión esta vez (ya que dichos ejercicios militares conjuntos entre varias fuerzas armadas del continente se hacían con cierta regularidad en varios países). Los países participantes fueron Colombia, Estados Unidos, Perú, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela<sup>115</sup>.

Considerando que el área de operaciones propicia era la costa atlántica, específicamente en Tolú, debido a que sus territorios eran óptimos teatros

---

sistema de valores similares (Randall L. Schweller. «Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In», *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer, 1994), p. 79. Sin embargo, la «capitulación» no es la única interpretación que se le da a esta categoría de las Relaciones Internacionales. Por su parte, Fritz y Swenney dan una definición de *bandwagoning* en estrictos términos militares: “To remain faithful to the common usage of the terms, we opt to define bandwagoning and balancing solely in terms of military capability: a Great Power bandwagons if it chooses to ally with the stronger option and balances if it chooses to ally with the weaker option” (Kevin Sweeney and Paul Fritz. «Jumping on the Bandwagon: An Interest-Based Explanation for Great Power Alliances». *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 2 (May., 2004). P. 430. Londoño identifica el *bandwagoning* en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría, en la que «El inicio de la Guerra Fría produjo en Colombia un consenso de las élites bipartidistas en torno a la necesidad de mantener y estrechar su relación con Estados Unidos, fundamentalmente por el fuerte anticomunismo que profesaban los liberales y los conservadores, y por los recursos que ese país prometía a quienes se alinearan con la doctrina Truman.». De esta misma forma, la Alianza para el Progreso, el PAM y AID pueden inscribirse en el marco del *bandwagoning* en el que Colombia basó sus relaciones con Estados Unidos en los 60, pues según Escudé, citado por Londoño: « (...) los países pertenecientes a la periferia deben optar por orientar sus relaciones internacionales en la búsqueda del desarrollo económico y el bienestar ciudadano, lo que por lo general se produce en la adopción de posturas de subordinación o asociación frente al país dominante, así como de cooperación con sus políticas mundiales» ( Juan Fernando Londoño. «Colombia y Estados Unidos: ¿Una relación por revisar?» En: *Colombia, una política exterior en transición*. Ed: Diego Cardona Cardona. pp. 244-245

<sup>114</sup> César Torres Del Río. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional...* p.130

<sup>115</sup> Álvaro Valencia Tovar. *Testimonio de una época*, p. 427

geográficos de operaciones, que permitían la realización conjunta de operaciones marítimas, anfibia, terrestres y aéreas, de igual manera eran propicios porque la despoblación del territorio permitía una mayor comodidad para los ejercicios de tiro de combate<sup>116</sup> contrario a lo enunciado con crudeza por el semanario *Voz*, que denunciaba estas operaciones militares como «invasión de ejércitos imperialistas» que buscaban «entrenar a Colombia en la lucha anti-guerrillera», por lo que no era «de extrañar» que para hacer «más viva la enseñanza, se escojan regiones campesinas organizadas para ser atacadas por las tropas yanquis y los mercenarios latinoamericanos», por lo que era probable que se derramara «sangre de campesinos colombianos en el altar del militarismo»<sup>117</sup>.

Este suceso demuestra que la presencia de militares norteamericanos en Colombia no era exclusiva, por lo cual podría ponerse en duda que todas las acciones militares, ya sea de entrenamiento o de orden público, sean condicionadas por la *LASO*, máxime que no se encuentran fuentes primarias o secundarias que demuestren –o que no den por sentado, en el caso de las secundarias- que la *Latin America Security Operation* fue el plan estratégico al que se adscribió ciegamente el Ejército Nacional.

Sin duda, la influencia estadounidense fue latente en el plan estratégico del Ejército concerniente a la acción cívico-militar, pero no fue un mandato exclusivo de un plan de operaciones latinoamericano cuya existencia no se ha demostrado. Por tal motivo, consideramos cierta las versiones presentadas respecto al nombre de la operación con sus siglas en inglés. Es evidente, como se ha demostrado en estos apartes, que existió una fuerte relación doctrinal, comercial, técnica y militar con las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, incluso teniendo en cuenta que varias obras públicas fueron financiadas gracias a los dineros de la AID y que la PAM ayudó a modernizar técnica y tecnológicamente un

---

<sup>116</sup> Álvaro Valencia Tovar. *Revista Fuerzas Armadas*. «Operación América». Vol. LXII. Edición 201. (2007). p. 45

<sup>117</sup> «Tropas yanquis ocuparán el país». *Voz Proletaria*. [Bogotá] Marzo 28. Número 219, 1963. p.98. Cabe resaltar que en ediciones posteriores a la realización de la operación (26, 27 y 28 de noviembre) no existieron denuncias en el mismo semanario, de las mentiras formuladas en el artículo citado, referentes a muerte de campesinos o civiles.

empobrecido Ejército Nacional de Colombia, pero esto no demuestra una adhesión irrestricta de una operación continental como la *LASO*, debido a que las estrechas relaciones con las FF.AA norteamericanas empezaron varios años antes del Frente Nacional y que no se han hallado fuentes primarias y secundarias que demuestren que una operación específica como la *LASO* fue aplicada en otros escenarios latinoamericanos.

Teniendo en cuenta lo dicho en el párrafo anterior, hemos demostrado que el Plan Lazo fue una estrategia integral para la resolución del conflicto armado creado a partir del estudio de la realidad rural nacional y la especificidad de sus dinámicas y procesos sociales. Por lo mismo, el nombre «Lazo» concuerda con los planes de integralidad y multidimensionalidad que tuvo la operación, apreciando también que unas incisivas líneas media y alta de la oficialidad del Ejército y la Armada Nacional habían participado en la planeación de la estrategia mediante sus experiencias de la Guerra de Corea. Vale la pena rescatar las palabras de Álvaro Valencia Tovar para cerrar este acápite:

« (...) ya lo deformarían a su tiempo los consabidos radicales de izquierda para darle connotación de imperialismo yanqui, con un simple cambio de ortografía que lo encajonase en las iniciales de una supuesta *Latin American Security Operation*, dictada por el Pentágono para toda América Latina»<sup>118</sup>.

### Plan Lazo y acción psicológica

Es indisoluble el entendimiento de la acción cívico-militar sin la acción psicológica, parte fundamental del plan estratégico adoptado por el Ejército. La acción psicológica es entendida como una auxiliar natural de la acción cívico-militar, que complementa su accionar en lo referente a la aplicación psicológica y social de la estrategia cívica antisubversiva.

La definición de la acción psicológica varía de acuerdo a la opinión que de ella se dilucide por los autores, debido a que podría considerarse, por un lado, como una estrategia pacífica de conquistar a la población para erradicar con mayor efectividad y con menor tensión bélica a los focos de violencia armada ilegal en áreas rurales de la geografía «periférica» colombiana; mientras que por otro lado, hace parte de un «juego sucio» en el que se pretende satanizar las reivindicaciones «sociales» de los grupos armados ilegales de genealogía campesina.

---

<sup>118</sup> Álvaro Valencia Tovar. *Testimonio de una época*, p.422

Según la descripción dada en un editorial de la Revista Ejército de 1962, la guerra psicológica

«En su acepción más simple es la aplicación de la psicología a la guerra, la cual se hace especialmente por medio de la propaganda, entendiendo por ésta la persuasión organizada por medios pacíficos, es decir, al uso planificado de los sistemas de comunicación destinados a influir las mentes, emociones y acciones de un grupo determinado para obtener fines específicos<sup>119</sup>».

Rueda Santos complementa la afirmación de la Revista Ejército, puesto que ahonda en la conexión intrínseca entre la acción cívica y la psicológica, reafirmando que «si la acción psicológica separaba a la población de los insurgentes, la acción cívico-militar acercaba el Ejército a la población»<sup>120</sup>.

Es necesario hacer la importante acotación de que tanto la acción cívico-militar como la acción psicológica hacen parte de lo que se denominó como «acción integrada», lo cual hace trascender a la acción cívica o psicológica como simples estrategias. Las encuadra, por lo tanto, dentro de todo un modelo de acompañamiento civil y militar en los que no solamente –aunque sí preponderantemente– se apelaba a la capacidad del accionar militar, sino también de otras entidades del Estado e incluso de la iniciativa privada.

Según lo anteriormente dicho, autores como Mantilla y Ocampo definen que la acción cívico-militar y la acción psicológica, en el marco del Plan Lazo, hacían parte de una acción integrada que trataba de ganar ideológica y sentimentalmente a los campesinos con el objetivo de lograr su colaboración, en un esfuerzo mancomunado, para erradicar los fenómenos de violencia política como el bandolerismo o la presencia de guerrillas comunistas en áreas rurales<sup>121</sup>.

Una definición contemporánea de la articulación entre acción cívica y psicológica ofrece Silva, para quién la acción psicológica hace parte de una «acción ideológica», por lo que su objetivo sería direccionar los contenidos ideológicos de la guerra hacia la propaganda,

---

<sup>119</sup> Revista Ejército. «La Guerra Psicológica». Editorial. *Revista Ejército*. Vol II. N.8 pp. 301-302

<sup>120</sup> Rigoberto Rueda Santos, *De la guardia de las fronteras a la contrainsurgencia...* p. 281

<sup>121</sup> Anny Paola Mantilla, Wilson Ocampo. «Cultura estratégica en el Ejército Nacional»... p.19.

incentivando una actitud de rechazo ante los grupos armados ilegales, todo esto concebido por la acción integral<sup>122</sup>.

El objetivo de incentivar la lucha conjunta entre las Fuerzas Armadas y su pueblo para erradicar los focos de violencia rural que presentaban los grupos armados ilegales, no cayeron muy bien dentro de la prensa comunista de la época, la que, a través de propaganda extremista, cuestiona lo que llamarían «propaganda negra» del Ejército Nacional, dirigida al «engaño e intimidación de la población campesina» para ocultar ante sus ojos la «agresión militar» de la que serían parte bajo el marco de la acción cívico-militar<sup>123</sup>. Opinión similar reseña Bermúdez Rossi, para quien la guerra psicológica es la violencia «organizada pero en especial encauzada contra la mente humana, que es el objetivo hacia el cual se dirigen todos los ataques»<sup>124</sup>.

Lo cierto es que la acción psicológica fue una estrategia inscrita dentro de un marco de integralidad, cuya dimensión fue profunda dentro de la ACM, apelando no solamente a la obstinación militar para llevar a cabo el plan, sino también con el involucramiento de entidades del Estado, población civil y sectores privados, lo cual subraya el carácter integral, multidimensional y comprometedor que el Plan Lazo, como vanguardia estratégica de la política que el difícil gobierno de Guillermo León Valencia llevó a término. En otras palabras, si bien se ha tocado en este aparte al Plan Lazo desde su acción militar, que al fin y al cabo es en la que más se ha ocupado la historiografía debido a la preponderancia del sector castrense en la configuración de este plan, debemos reseñar que no podría haberse llevado a cabo sin una subordinación de las Fuerzas Armadas al sector civil, ni mucho menos gracias a la integralidad de su concepción, aunque desde la Operación Soberanía y la polémica destitución de Ruiz Novoa, la acción cívico-militar se haya desacelerado o incluso sustituido.

---

<sup>122</sup> Manuel Guillermo Silva urbano. «La Acción Integral como una estrategia efectiva hacia la consolidación de la seguridad y defensa nacional.». (Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada, 2014) p. 19.

<sup>123</sup> «La propaganda negra del Ejército». *Voz Proletaria*. [Bogotá] Mayo 14. Año II, No. 24. (1964). p.3.

<sup>124</sup> Gonzalo Bermúdez Rossi. *EL poder militar en Colombia...* p.133

### El Plan Andes

Desafortunadamente para los intereses de la Nación, con el cambio de estrategia hecho desde 1965 en el que se pasó de la acción cívico-militar como principal estrategia de defensa, que luego fue relegada para dar paso a la confrontación directa armada, el Plan Andes constituyó un nuevo intento de la oficialidad para rescatar la acción cívica, aunque, de nuevo, no tendría los buenos resultados esperados.

El Plan Andes era aún más ambicioso que el fallecido Plan Lazo. En éste, se buscaba darle a las Fuerzas Armadas la capacidad de ser promotor y ejecutor de obras públicas<sup>125</sup>. El plan nació, como es de esperarse, del pasado inmediato de la acción cívico-militar, pero esta vez tenía el de aliciente que su perspectiva desarrollista no solo buscaba el desarrollo en las comunidades a través de la construcción de obras públicas, sino también a través del acompañamiento y fomento del desarrollo agrario, trabajando de forma articulada con acciones de combate<sup>126</sup>.

Fue desde la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE), especialmente en el curso de Altos Estudios Militares de 1967, que se logró la aprehensión de las enseñanzas y experiencias del Plan Lazo, en búsqueda de su perfeccionamiento. Esto, antes que nada, nos sirve como indicativo de que fue otro esfuerzo creado desde la oficialidad del Ejército de Colombia, aprehendiendo sus experiencias del Plan Lazo. En este marco nace el Plan Andes, promovido por la «línea sociológica» de la oficialidad superior del Ejército Nacional, actualizando lo aprendido a la nueva faceta subversiva de los grupos armados, especialmente de influencia comunista<sup>127</sup>.

Una de las grandes características que Torres Del Río señala del Plan Andes, fue la vigorosa política de incorporación de soldados bachilleres, que por un lado pasaron a engrosar las filas de un Ejército que siempre ha estado en constante aumento del número de sus efectivos, sino también y más importante, que contribuyeron a los planes de colonización militar y alfabetización a soldados regulares, campesinos y niños, estos

---

<sup>125</sup> Javier Castrillón. «The Cold War in Colombia: Colombian Defence Policy and the role of the United States, 1966-1970». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. No. 1. Vol. 8. (2013) p. 94

<sup>126</sup> Alberto Andrade Amaya, «El Ejército en los gobiernos del Frente Nacional»... p.128

<sup>127</sup> Francisco Leal Buitrago. *El oficio de la guerra...* p.92-93

últimos en el marco del programa de acción cívico-militar, con un promedio de 25.075 soldados, niños y campesinos por alfabetizar<sup>128</sup>.

Sin embargo esta expectativa generada desde la misma institución castrense, quedaría desacelerada desde mediados de 1968. En dicho año, explotó un nuevo escándalo dentro del Ejecutivo. La Revista Ejército de 1968, fue inaugurada con un editorial bastante diciente de las problemáticas que afrontaba el funcionamiento de las Fuerzas Armadas y, desde luego, el Plan Andes. El comandante del Ejército, general Guillermo Pinzón Caicedo, criticó la austera designación de presupuesto que se le otorgaba al funcionamiento de las Fuerzas Armadas, teniendo en cuenta la amplitud de tareas y responsabilidades por las cuales tenía que responder cada una de las Fuerzas<sup>129</sup>. Hacer pública esta visión acerca del problema económico-administrativo de Colombia, le valdría, a las Fuerzas Armadas, una nueva destitución arbitraria de otro de sus generales, coincidentemente también de la línea desarrollista intelectual y militarmente formada.

También debilitaría de forma importante el Plan Andes la declaración de ilegalidad del sistema de reclutamiento de los soldados bachilleres y personal universitario presente en el Plan<sup>130</sup>.

### *LA ACCIÓN CÍVICO-MILITAR Y SU DIMENSIÓN INTEGRAL.*

#### La acción cívico-militar y su dimensión integral como motor del cambio social

Analizar la dimensión integral de la ACM, nos ayuda a dilucidar que ésta fue una estrategia conjunta, mancomunada, entre las Fuerzas Armadas, entidades estatales y privadas y la población civil, con el objetivo de fortalecer la imagen de las Fuerzas Armadas y la seguridad en torno a los territorios con presencia de grupos al margen de la ley<sup>131</sup>. Esto, por ende, nos arroja como resultado que la supuesta autonomía de las Fuerzas Armadas en lo concerniente al fortalecimiento de su dominio político sobre los aspectos de seguridad y defensa y también en el control y gestión territorial a través de la ocupación de cargos

---

<sup>128</sup> Torres Del Río, *Colombia siglo XX...* p. 236

<sup>129</sup> Francisco Leal Buitrago. *El oficio de la guerra...* p. 93

<sup>130</sup> Cesar Torres Del Río. *Colombia siglo XX...* p. 237

<sup>131</sup> Manuel Guillermo Silva Urbano. «La acción integral como una estrategia efectiva hacia la consolidación de la seguridad y la defensa nacional». p. 8

ejecutivos como alcaldías, no es concluyente, además que obliga a analizar por qué la acción cívico-militar fue una estrategia integral para la solución del conflicto armado, como lo indica la hipótesis de este capítulo.

La Acción Integral fue definida por el Comando General de las Fuerzas Armadas en 2001 como «*Desarrollo y coordinación permanente de acciones políticas, económicas, sociales y militares encaminadas a fortalecer las estructuras básicas del Estado y garantizar la defensa y la protección de los derechos y libertades de la sociedad para que los habitantes de Colombia, haciendo uso de la libertad y dentro de los derechos y deberes constitucionales, alcancen al goce de una paz justa, digna, duradera, que permita un adecuado desarrollo y progreso*»<sup>132</sup>

El Plan Lazo no solamente estuvo formado, como se dijo anteriormente, por el accionar castrense. Fue una estrategia mancomunada que ayudó a solucionar ciertos aspectos negativos que acarreaba el país, entre los que se encontraba la violencia armada, la marginalidad de poblaciones rurales, la ausencia de la presencia institucional, entre otras, aunque la desaceleración de su aplicación terminó por intensificar un problema que ya venía siendo combatido con resultados positivos en ciertos aspectos.

Una de las fortalezas del Plan Lazo, a diferencia del Plan Andes, es que el primero contaba con una iniciativa privada vigorosa que ayudaba a conseguir recursos materiales y monetarios para la realización de la acción cívico-militar. Las *Memorias de Guerra* de 1964, último año en el que Ruiz Novoa conservaba el mando de las Fuerzas Armadas, dan cuenta de la pluralidad de instituciones que integraban la acción cívico-militar, algunas de ellas fueron:

- Instituto Nacional de Abastecimientos
- AID (Agencia Internacional para el Desarrollo)
- Ministerios de Gobierno, Educación Salud, Comunicaciones Agricultura y Obras Públicas
- Caja Agraria

---

<sup>132</sup> Christian Meza. «Acción Integral. Una nueva estrategia para ganar la guerra» Consultado el 15 de marzo en: <https://www.cacom5.mil.co/acci%C3%B3n-integral-una-nueva-estrategia-para-ganar-la-guerra>

- Entidades bancarias
- Estudiantes universitarios<sup>133</sup>
- Entidades de beneficencia o asistencia social
- INCORA (Instituto Colombiano para la Reforma Agraria)
- Promotores de Acción Comunal
- Caja de Vivienda Popular
- C.A.R.E
- Fondo ganadero
- Caminos Vecinales
- Instituto Crédito Territorial
- Instituto Fomento Municipal
- Caja de Vivienda Popular<sup>134</sup>

Esta extensa concatenación de entidades públicas y privadas, nacionales y extranjeras, demuestran el intenso programa de acción que se buscaba implementar a través del Plan Lazo, así como el vigor que en un principio consiguió tener el programa, que ya en 1962 llamaba a la unión entre militares, civiles y demás entes que hacían parte de la nación. Para Valencia Tovar, este plan fue «en realidad el primer plan de Acción Integral», en el que el Plan Lazo «integraba en sí un sentido de unidad del propósito de las diversas organizaciones civiles y militares con capacidad de aportar apoyos en forma mancomunada». Por lo que su importancia en los planes estratégicos de pacificación y recuperación de la presencia estatal en el territorio consiste en que

«En todas las épocas, desde la ya lejana de las Acciones Cívicas y Psicológicas, pasando por los Planes *Lazo*, *Perla* y *Andes*, hasta el presente, la Acción Integral no solo aparece realizable sino decisiva en la gradual recuperación del orden y el logro de la máxima aspiración nacional: la paz y la consecuente seguridad pública»<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> A este respecto, Bermúdez Rossi acota que la participación de los estudiantes universitarios fue de sensible importancia, debido a que hacían parte de un triángulo de estamentos que permitían llevar a cabo una acción cívica más eficiente y con mejores resultados en aspectos de propaganda, alfabetización, construcción de obras públicas, entre otros (Bermúdez Rossi, *El poder militar en Colombia...* p. 127)

<sup>134</sup> Alberto Ruiz Novoa. Ministerio de Guerra. Memoria de Guerra 1964 (p 54-55); Gabriel Rebeiz Pizarro. Ministerio de Defensa, Memorias de Defensa, 1966 (p.27)

<sup>135</sup> Álvaro Valencia Tovar. *Revista Fuerzas Armadas*. «Acción Integral. Una Historia de ayuda y gestión». Vol. 60 N. 198. (2006). pp. 8-11

Para el caso del Plan Lazo, la acción integral se puede dilucidar con más firmeza a partir de 1964, año en el que se crea un nuevo departamento del Ejército encargado exclusivamente en el desarrollo de las acciones cívico-militares. Para Rueda, este departamento tuvo como función buscar la coordinación con diversas entidades como ministerios, institutos descentralizados y oficiales. Por consiguiente, toda esta articulación de instituciones y demás entidades se inscribían en la pretensión de una acción integral para erradicar o prevenir la violencia<sup>136</sup>.

El E-5 estuvo dividido en tres secciones:

- Sección de acción psicológica: encargada de un trabajo directo con la comunidad, de la fabricación de carteles y volantes, así como de su distribución, esto con el objetivo de mitigar los efectos ideológicos de los grupos armados en la población y generar una campaña de cultura cívica y política para las elecciones legislativas de 1964.
- Sección de información pública: encargada de la difusión de noticias y propaganda, esta vez no a través del trabajo directo con la población, sino a través de medios informativos masivos como la radio.
- Sección de acción cívico-militar: cuyo objetivo era el desarrollo socioeconómico de la población mediante campañas médicas y odontológicas, servicios agropecuarios, donación de semillas, primeros auxilios, distribución de mercados y otros elementos, además de la construcción de obras públicas<sup>137</sup>.

Otro aspecto fundamental que hacía parte de la acción integral promulgada por las Fuerzas Armadas, era la promoción de la industria militar. Este fenómeno se debió al fomento universitario entre los oficiales, proveniente de la industria militar, naval y aérea, a través de los desarrollos científicos de la industria militar<sup>138</sup>.

Para 1960, la industria militar comienza a dar sus primeras imágenes de fortalecimiento paulatino. Las Memorias de Guerra expresan un aumento de la demanda de la industria militar, de la mano con el Instituto de Fomento Industrial:

---

<sup>136</sup> Rueda Santos. *De la guardia de fronteras...* p. 248

<sup>137</sup> Alberó Ruiz Novoa. Ministerio de Defensa. Memorias de Guerra, 1964. pp. 84 y 87.

<sup>138</sup> Torres Del Río, *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. p.248

«También se encarga a esta fábrica (San Cristóbal) de reproducir artículos de aplicación industrial y agrícola, con la condición de sus precios módicos, ciñéndose estrictamente al acuerdo con los industriales del país, de reproducir solamente aquellos elementos que no fabriquen otras empresas, de regular los precios, sustituir importaciones, aplicar en lo posible materias primas nacionales y especializar personal colombiano con criterios inminentemente técnicos<sup>139</sup>».

No obstante, con la destitución de Ruiz Novoa y la llegada de la línea tradicional de oficiales de insignia a los cargos más importantes de las Fuerzas Armadas, la estrategia de acción cívico-militar sufrió una fuerte desaceleración que ya venía comenzando sus manifestaciones desde la Operación Soberanía, primer atisbo de que la acción cívico-militar pasaría a un segundo plano y se le daría prelación a la confrontación armada directa por parte del Estado a los grupos armados. Para 1966, la crisis económica aguda en el gobierno «reformista» de Carlos Lleras que buscaba el «desmonte» del Frente Nacional, sumado a la poca intención de continuar con la acción cívica como estrategia fundamental de pacificación del país, hizo que la industria militar sufriera duros reveses que la obligaron a reducir su producción y hasta la construcción de fábricas militares debido a la poca asignación de presupuestos<sup>140</sup>.

### Los civiles y la seguridad y defensa

Uno de los aspectos que hacen parte de los debates en torno a la integralidad de la acción cívica, fue la importancia de los civiles en la formulación de las políticas de seguridad y defensa, no solamente como parte que recibía la acción, sino también como formuladora de ella.

La intención de las Fuerzas Armadas, como se ha explicado desde el caso brasileño, fue la integración de la población civil, en varios de sus estamentos, como partes activas en la creación y desarrollo de políticas de seguridad y defensa. La llamada «Doctrina Lleras» planteaba, de forma muy general, que las Fuerzas Armadas tenían un deber constitucional, por lo que les era rotundamente prohibido la deliberación en cualquier sentido, a cambio de la no intromisión de los civiles en los asuntos plenamente estratégicos<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Rafael Hernández Pardo. Ministerio de Guerra. Memorias de Guerra, 1960. p. 39

<sup>140</sup> Gabriel Rebeiz Pizarro. Ministerio de Defensa. Memorias de Defensa, 1966. p. 27

<sup>141</sup> Alejo Vargas Velásquez. «Hacia un Ejército Profesional Moderno en Colombia». En: *De milicias reales a militares contrainsurgentes*, Ed: César Torres Del Río, Saúl Rodríguez. (Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2008). p. 323

Fue el gobierno de Guillermo León Valencia el que aprobó y apoyó la acción cívico-militar hasta 1965, esto, desde luego, con la colaboración de las entidades mencionadas. En las Memorias de Guerra de 1961, se plasma el interés de las Fuerzas Armadas, a través de la naciente revista *Ejército*, por involucrar civiles dentro del planeamiento estratégico y de la importancia de una conciencia nacional sobre seguridad y defensa, al mejor estilo de la *Escuela Superior de Guerra*:

«Ha sido propósito de la Revista (Ejército) despertar en el ambiente intelectual del país la inquietud por la Defensa Nacional, preocupación que debe ser común a todos los ciudadanos de una nación libre, que influye en todas las actividades nacionales, aún en aquellas que creemos menos importantes, ya que un Estado moderno debe tener solamente una conciencia clara de cuánto significa la defensa de su territorio, sino que debe saber que la principal garantía de la soberanía radica en el grado de preparación que posea»<sup>142</sup>.

Aspecto similar a lo que ocurrió en 1970, con la instrucción desde la Escuela Superior de Guerra de un curso catalogado «La Defensa Nacional como problema integral», con participación de civiles tanto del estamento político como del privado, esto con el objetivo de generar conciencia acerca de la importancia de canalizar esfuerzos para la defensa al más alto nivel de los estamentos del gobierno<sup>143</sup>.

Dicha despreocupación estuvo presente desde los orígenes mismos del Plan Lazo, debido a una desconfianza de la acción cívico-militar por parte de dirigentes de sectores civiles que, por un lado, defendían la tesis de que era ineficiente o, por otro, que estuvieran totalmente en contra de los modelos de reforma agraria que afectaría el tradicional sistema de posesión de la tierra; de igual manera, existieron recelos dentro de ciertos sectores de la oficialidad colombiana, usualmente dentro del sector tradicionalista denotando así la heterogeneidad de la institución. Para este sector tradicionalista la acción directa de las Fuerzas Armadas con la población civil, ayudó a que las Fuerzas adquirieran una importancia central como actor político dentro de la sociedad colombiana, debido a que su nueva tarea consistente en inmiscuirse directamente dentro de los planes de seguridad interna, constituía una perversión de las tareas encomendadas por antonomasia a las Fuerzas Militares, quienes

---

<sup>142</sup> Rafael Hernández Pardo. Ministerio de Guerra. Memorias de Guerra 1961 p. 126

<sup>143</sup> Gerardo Ayerbe Chaux. Ministerio de Defensa. Memorias de Defensa de 1970. p. 41

deberían dedicarse exclusivamente al mantenimiento de la soberanía en su concepción fronteriza<sup>144</sup>.

No obstante estos esfuerzos continuos de las Fuerzas Armadas, no existió un compromiso mayor por parte de los sectores políticos y económicos civiles, renunciando a la importante labor de contribuir a la producción estratégica de defensa y seguridad y al mismo tiempo abandonando el valor de la acción cívico-militar, demostrando una despreocupación alarmante que terminó desencadenando una agudización de la violencia rural debido al abandono de la Acción Integral<sup>145</sup>.

En este contexto de relaciones cívico-militares, se inscribe el debate concerniente a la supuesta autonomía de las Fuerzas Armadas durante el Frente Nacional, aumentando su importancia como actor político así como su independencia en lo relativo a los asuntos de defensa del país.

---

<sup>144</sup> Torres Del Río. *Colombia siglo XX...* P. 214.

<sup>145</sup> Vargas Velásquez. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano*. p. 175

## CAPÍTULO II. EL MITO DE LA AUTONOMÍA

*«De este modo, la preparación de la guerra desempeña, desde el punto de vista económico, el papel de la redistribución de las rentas que van a los militares y asimilados y a sus familias. Hablando en el lenguaje de Keynes, la preparación de la guerra contribuye a conseguir el pleno empleo y, en cierta medida, el equilibrio económico. Los gastos militares están de tal modo integrados a nuestra existencia nacional y en nuestros presupuestos, que se plantearían graves problemas de paro y de mercado si se suprimieran bruscamente<sup>146</sup>»*

El segundo debate que abordaremos es el de la autonomía de las Fuerzas Armadas y su incidencia en la seguridad y defensa nacional en el período del Frente Nacional.

Consideramos que este es álgido, por cuanto corresponde a las Fuerzas Militares la aplicación de estrategias de seguridad y defensa para afrontar a los grupos armados ilegales que pululaban en áreas rurales –y a partir de los 70 en áreas urbanas- de la geografía colombiana.

El debate que presentaremos a continuación tiene una pregunta que en primera instancia luce sencilla, pero, su misma formulación supone la contraposición de un paradigma ampliamente extendido dentro de las voces de la academia civil. Por tanto parecería que la mera formulación de la pregunta *¿Existió la autonomía de las Fuerzas Armadas?* sería en principio una tautología, propia de los paradigmas. Sin embargo queremos cuestionar dichas afirmaciones que se dan por sentadas y que parecen universales a la luz de las investigaciones sobre las Fuerzas Armadas.

El paradigma académico vigente en torno a la autonomía de las Fuerzas Armadas, consiste en que a raíz de la profesionalización de las Fuerzas desde *La Violencia*, y especialmente con la caída del gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla, debido a las presiones políticas de las élites de los dos partidos tradicionales, las Fuerzas Armadas fueron urgidas de presentar una visión democrática, profesional y constitucionalista que manifestara una adscripción a la subordinación civil sin perder el creciente peso político que éstas habían adquirido paulatinamente al convertirse en un actor de primera importancia en el

---

<sup>146</sup> Gaston Bouthoul. *Tratado de Polemología...* p. 316.

mantenimiento del orden público en la *Violencia*, la Guerra de Corea y el gobierno cívico-militar de 1953.

En este sentido, nuestro objetivo es cuestionar el paradigma académico que le asigna, de forma predeterminada una autonomía a las Fuerzas Militares que, en nuestra concepción, no existió. Autonomía que se vería reflejada en la supuesta planeación de estrategias de seguridad y defensa de forma exclusiva por las Fuerzas Armadas, es decir, su albedrío de diseñar, planear y escoger las mejores estrategias para afrontar el conflicto armado, de la misma forma que éstas estaban direccionadas por un pensamiento político específico que retoñaba dentro de la oficialidad superior y de insignia del Ejército Nacional, que se manifestaba no solo a través de las lecciones aprendidas de la Guerra de Corea, sino también de un pensamiento ciegamente pro estadounidense, anticomunista y patriótico, enmarcado en la bipolaridad de la Guerra Fría.

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, utilizaremos tres ejes para cuestionar la existencia de la autonomía en las Fuerzas Armadas durante el Frente Nacional: el control efectivo de los presupuestos; la formulación de un marco jurídico que regía el rol de las Fuerzas Armadas dentro de la sociedad, así como la planeación de la seguridad y defensa nacionales, enmarcadas en el Estado de Sitio y, por último, la deliberación o no deliberación del estamento castrense. En añadidura, se analizará algunos aspectos de la Justicia Penal Militar en aquellos años que resultan especialmente importantes, porque se considera que solamente en éste ámbito las Fuerzas Armadas lograron tener cierta libertad respecto al estamento civil, debido a que podía hacer sus propios juicios a personas sindicadas de atentar contra el Estado; desde luego, dicha libertad estaría regulada por un dispositivo jurídico emitido por el Legislativo.

Para efectos de esclarecer el debate en torno a la autonomía, es preciso definirla bajo varias perspectivas, sobre todo procedentes de la academia. Es importante resaltar que provienen de la academia, pues dentro del pensamiento castrense y de los autores y fuentes evaluadas, no se encuentran referencias a la existencia de la autonomía.

### ¿A QUÉ SE REFIERE LA LLAMADA AUTONOMÍA?

En términos sintéticos, suele argüirse que, para las Fuerzas Armadas, existió un progresivo crecimiento de la importancia de su rol como actor político dentro de la sociedad colombiana. Se convirtió, pues, en la institución que respaldaba –en épocas de la *Violencia*–, a los sectores civiles de élite que gobernaba al país, usualmente la conservadora.

No obstante, fue durante el gobierno cívico-militar de Rojas Pinilla, que las Fuerzas Armadas se constituyeron definitivamente como un actor de primer orden dentro del funcionamiento del Estado colombiano, ya sea por los ministerios que a su cargo contaban con generales de las distintas fuerzas, como por su peso político como garante de la paz y, controversialmente, como la institución que supo ahondar dentro de las exigencias populares para dejar de lado un bipartidismo cuyas élites se estaban perpetuando en el Ejecutivo y que se convertía en el móvil para la reproducción de la violencia fratricida. Es, pues, desde Rojas Pinilla, que las FF.AA empiezan a tener conciencia de su mandato activo como garantes de la paz y la seguridad en el territorio nacional, trascendiendo la soberanía fronteriza como la única arista de defensa.

Sin embargo, fue durante el período del Frente Nacional al que se le atribuyó la creación de unas condiciones propicias, casi pactadas, entre las élites civiles y los altos mandos militares, para dar paso a la llamada «autonomía» de las Fuerzas Armadas, a cambio de la no intromisión de éstas dentro de los asuntos políticos de la nación. Así pues, «autonomía» y «deliberación»<sup>147</sup> son dos conceptos que van de la mano para poder inferir las versiones de la supuesta autonomía de las Fuerzas Armadas.

Para Torres Del Río, la autonomía otorgada solo sería posible gracias a un proceso paralelo de subordinación de los militares al estamento civil, al Estado y a las instituciones, como consecuencia de una ingente profesionalización que buscaba apartarlo de las pugnas bipartidistas que lo aquejaban una década atrás<sup>148</sup>, por lo que

---

<sup>147</sup> Entenderemos la «deliberación» como el acto de emitir opiniones o hacer actos políticos en contravía del gobierno establecido. En otras palabras, el acto de demostrar públicamente un desacuerdo político que se inscriba dentro de lo que bajo la Doctrina Lleras se nombraría como «interferencia en los asuntos de los civiles».

<sup>148</sup> Torres Del Río. *Colombia siglo XX...* p. 196

«Después de la conjura rojista del 2 de mayo de 1958, el presidente Lleras definió los términos de lo que debería ser la relación entre militares y civiles. En su famoso discurso del Teatro Patria dejó en claro que los uniformados tendrían la autonomía necesaria para todo lo relacionado con el control del orden público interno y externo pero sin entrometerse en la política partidista y sin entrar en deliberaciones; mucho menos podrían estar sometidos a los partidos ni ser instrumento de ellos<sup>149</sup>».

Por su parte, para Hartlyn, la autonomía fue una estrategia de las élites tradicionales de los partidos políticos para alejar a los militares de las negociaciones del pacto consociacionista del Frente Nacional. Dicha estrategia consistiría en brindarle a los militares más garantías de autonomía que no solo se resumían al control del orden público en espacios rurales, sino también en ciudades en lo referente a las huelgas, protestas, elecciones, entre otras; además –y a esto le damos especial importancia-, de permitir, en el texto final del plebiscito, que un militar ocupara el cargo de Ministro de Defensa<sup>150</sup>.

Es decir que las Fuerzas Armadas tendrían mayor margen de autonomía ocupando el Ministerio de Defensa; sin embargo, relacionando esto con lo dicho por Torres Del Río, la profesionalización tendría un papel crucial. Para Hartlyn, la autonomía era una consecuencia de la profesionalización, entendida esta como la despolitización y no deliberación de las Fuerzas, que desembocaban irreduciblemente en «independencia» de los partidos políticos del pacto gubernamental<sup>151</sup>.

Nieto Ortiz complementa estas definiciones de autonomía, reseñando una ampliación de las funciones ejercidas por las Fuerzas Armadas en el marco del incipiente conflicto, explicando al pensamiento anticomunista del estamento castrense, propio de la bipolaridad, como un pilar fundamental desde el cual desembocaba una serie de tareas propias de la integralidad de las estrategias para afrontar el conflicto armado; tareas que corresponderían a una nueva dimensión o campo de autonomía que se abrirían a las Fuerzas Armadas:

El maniqueísmo anticomunista comenzó a permear la institución militar, mirando más que todo un enemigo dentro de la sociedad por efecto de una supuesta importación ideológica. Así, las Fuerzas Armadas fueron independizándose de la tradicional mediación bipartidista y adquirieron cierta

---

<sup>149</sup> Torres Del Río. *Colombia siglo XX...* p. 196

<sup>150</sup> Jonathan Hartlyn. *La política del régimen de coalición.* pp.114-115.

<sup>151</sup> Johnatan Hartlyn. *La política del régimen de coalición...* p. 115.

autonomía política de acción, al tiempo que diversificaban sus funciones ajenas a su profesión: el ejercicio de la justicia, la construcción de obras públicas, las brigadas de salud, entre otras<sup>152</sup>.

Otro aspecto que es importante para complementar lo definido como autonomía, corresponde a un aspecto específico de las relaciones cívico-militares y que ha sido brevemente tratado en el capítulo anterior: la falta de compromiso existente en los estamentos civiles respecto a la planeación de estrategias de seguridad y defensa, así como en el involucramiento de estos en el gobierno efectivo sobre las Fuerzas Armadas.

La falta de compromiso no solo se expresa en el poco interés mostrado por los civiles en la formación y pensamiento de las estrategias de seguridad y defensa, o de la élite política que no le otorgaban a las acciones llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas la importancia que requerían, sino también en el manejo y pensamiento de las cuestiones militares de fondo, como su doctrina o pensamiento, lo que llevaría a un aislamiento hacia las Fuerzas Armadas, lo que haría fortalecer la supuesta autonomía dada:

«(...) El planteamiento del presidente era solamente el punto de partida de un proceso en el cual las directrices civiles de la política militar debían revisarse y actualizarse, a medidas que las circunstancias que provocaron su formulación fueran modificándose. Pero ello no se hizo. Por esta razón, entre 1958 y 1990 se produjo un desfase profundo entre los cambios generados en la sociedad y la inmovilidad de los grupos gobernantes de la formulación de la política militar. Las consecuencias de tal ausencia fueron, como se indicó, el desarrollo de una autonomía progresiva de las instituciones castrenses, particularmente en el control del orden público, y la adquisición de prerrogativas institucionales<sup>153</sup>».

De esta forma, concluimos que la denominada autonomía de las Fuerzas Armadas de Colombia desde 1958, consistió en un arduo proceso de profesionalización que le impedía deliberar en aspectos políticos, a cambio de la no intromisión de los políticos en los asuntos de orden público, rural o urbano, que acontecían en la geografía nacional. Complementado esto por una serie de tareas que brindaron un auge importante de prerrogativas jurídicas (Justicia Penal Militar), estratégicas e ideológicas, esto con un claro y esencial trasfondo de subordinación al estamento civil.

---

<sup>152</sup> Pablo Nieto Ortiz. «¿Subordinación o autonomía? El ejército colombiano, su relación política con el gobierno civil y su configuración en la violencia, 1953-1990» Buenos Aires, CLACSO, 2004. p.19

<sup>153</sup> Leal Buitrago, *El oficio de la Guerra...* p. 73

Para abrir paso a nuestra argumentación que busca matizar y hasta contradecir las afirmaciones anteriormente dadas, podemos afirmar que la subordinación al estamento civil paralelamente a la consecución de autonomía luce, en primer lugar, contradictorio, pues dicha subordinación plantea una serie de recursos políticos dados por los gobiernos civiles relacionados al funcionamiento de las Fuerzas Armadas, tales como el Estado de Sitio y la promulgación de decretos y leyes específicas para temas militares; así también como recursos económicos, con los cuales iniciaremos nuestra argumentación.

### *LAS CONTRADICCIONES DE LA AUTONOMÍA*

#### Contexto económico y político

El aspecto más importante del funcionamiento de las Fuerzas Armadas consiste en los presupuestos que se destinan a ellas. Sin presupuesto, es imposible no solamente entrenar y sostener las tropas, sino también llevar a cabo las tareas que les han sido asignadas. Al mismo tiempo, el control de los presupuestos, durante el Frente Nacional, estuvo marcado por un constante desánimo y preocupación, por parte de los ministros de Guerra militares, acerca de los fondos destinados a las Fuerzas.

Fueron constantes los mensajes de aviso que se dieron de la precaria situación de ésta para la gran cantidad de tareas que de alguna u otra forma tendrían que llevar a cabo las FF.AA. Varios de estos avisos -que rayaban en la súplica desesperada-, terminaron con abruptas solicitudes a calificar servicios de los ministros de Guerra o de otros generales, que fueron acusados de actos deliberativos, usando su posición favorable dentro de las Fuerzas para inmiscuir al estamento castrense dentro de unas tareas que en principio correspondían al Ejecutivo y al Legislativo, pero que, a todas luces, no estaban en la misma sintonía y en el mismo ánimo de integración que poseían con vitalidad las Fuerzas Armadas.

En efecto, durante el Frente Nacional, la situación económica no era particularmente fácil. Para el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966), se vislumbró una crisis económica que obligaba a estrictos esfuerzos de austeridad y de reducción del gasto público en algunos sectores específicos.

La estrategia por parte del gobierno para lograr sacar a flote el proyecto gubernamental fue denominada como Plan Decenal; consistió en una sólida política fiscal y cambiaria, así como en la intervención del Estado en la economía, facilitando la creación de industrias (que también se vería reflejado en la industria militar). Este perceptible comportamiento cepalino, compaginaba con las estrechas relaciones económicas que tenía Colombia con Estados Unidos, quién proveyó el acceso a créditos en el marco de la Alianza Para el Progreso<sup>154</sup>, así como de Cuerpos de Paz, que tenían tareas específicas de inversión social, que posteriormente recogerían las Fuerzas Armadas en el denominado Plan Lazo.

Como enuncia la orden ejecutiva de creación de los Cuerpos de Paz, documento firmado por John Kennedy en 1961: "The Peace Corps should be responsible for the training and service abroad of men and women of the United States in the new programs of assistance of nations and areas of the world, and in conjunction with or in support of the existing economic assistance programs of the United States and of the United Nations and other international organizations"<sup>155</sup>.

Los Cuerpos de Paz, en orden de seguir al pie de la letra la función que anteriormente fue reseñada, trabajaron, en el caso colombiano, en tres aspectos: 1). La explotación intensiva de fincas; 2) la construcción de viviendas, y 3) la planificación y construcción de caminos y vías<sup>156</sup> (actividad que posteriormente retomaría el Ejército de Colombia con el Plan Lazo).

Por su parte, el semanario *Voz de la Democracia*, aseveraba que los Cuerpos de Paz en realidad eran una punta de lanza estadounidense para difundir el modo de vida norteamericano en los países que visitaban los Cuerpos de Paz. Es decir, una estrategia de *soft power* de política exterior para alinear ideológicamente a las poblaciones más marginadas de los países que recibían a dichos Cuerpos:

«En una palabra, la tarea que tienen planteada los voluntarios de los cuerpos de paz es bien determinada: propagar el modo de vida norteamericano en el extranjero e inculcar ideología burguesa a los pueblos de los países liberados y que se liberan. El periódico norteamericano "Washington

---

<sup>154</sup> Torres Del Río. *Colombia siglo XX...* p. 197.

<sup>155</sup> Orden Ejecutiva de creación de los Cuerpos de Paz. Marzo 1 de 1961. Consultado el 15 de marzo en: <https://catalog.archives.gov/id/300010> p.1

<sup>156</sup> Torres Del Río. *Colombia siglo XX...* p. 198.

Post' considera a los miembros de los cuerpos de paz los instrumentos del Estado mejor preparados e ideológicamente probados. ¡Le sobra la razón, por supuesto!<sup>157</sup>».

Alberto Lleras Camargo aspiró a que los Cuerpos de Paz logran asentarse en Colombia, de tal manera que el país se convirtiera en una vanguardia latinoamericana en lo referente a estas tropas voluntarias en el país. En una carta remitida por el sargento Shriver, miembro de los Cuerpos de Paz, se dilucida la intención del presidente colombiano de convertir al país en una plataforma de visibilidad de los Cuerpos de Paz, incluso doblando la cantidad de miembros que originariamente se habían asentado en el país:

“President Lleras was most complementary about you personally-happy that you chose Colombia for first So. Am. P.C.C Project... expressed his gratitude for the quantity of vollulnteers you have sent to Colombia”. AND he has agreed to a 100% increase in the total number of PCV's here in Colombia. This is not a new Project- just an incrase in existing one<sup>158</sup>”.

La política económica del gobierno de Alberto Lleras facilitó la expansión de capitales en el país, en parte promovidos por la Alianza para el Progreso (APP). Lleras Camargo fue el más decidido mandatario anticastrista de la época, fundamentando su liderazgo político regional en una abierta política agresiva ante la revolución cubana y benévola, por su parte, a esa doctrina *réspice polum* que ya estaba constituida como un lineamiento de la política exterior colombiana. Su cercanía ideológica con la política exterior de Estados Unidos, permitió convertir a Colombia no solo en un laboratorio para los Cuerpos de Paz, como lo reseñamos anteriormente, sino también para la Alianza del Progreso.

La APP confluyó cronológicamente con la mayoría de los años del Frente Nacional. Nacido más como un plan de desarrollo económico en países subdesarrollados con el objetivo de evitar la propagación de más focos insurreccionales comunistas, la APP fue puesta en marcha con grandes niveles de expectativas, que rápidamente se irían desmoronando con la angustiante realidad fiscal y económica de la nación.

La APP se basó en dos tipos de ayudas: por un lado, un programa de préstamos en los que Colombia recibió más de 885 millones de dólares; así como por otro lado, programas de

---

<sup>157</sup> «Los Cuerpos de Paz». *Voz de la Democracia*. Número 246. [Bogotá], octubre, 1963. p. 14.

<sup>158</sup> «Carta del sargento Shriver al presidente John F. Kennedy» (1961). Consultado el 16 de marzo en: p.2.

<https://catalog.archives.gov/id/193719>

reforma, como los de estabilización monetaria, desarrollo agrícola, planificación familiar, entre otros.

La primera etapa de la aplicación de la APP, como se dijo anteriormente, estuvo llena de expectativas, por cuanto se generó la mayor parte de los desembolsos y de disponibilidad para la creación de reformas económicas. El Frente Nacional, especialmente en su primer gobierno, tuvo como característica una gran ampliación de la inversión, por parte del Estado, en grandes programas de desarrollo social, lo que empalmaría con el optimismo con el que la primera etapa de la APP se encontraba<sup>159</sup>.

Sin embargo, desde el gobierno de León Valencia (1962-1966) comenzó a aflorar la crisis económica del país y como consecuencia, se generó una reducción bastante sensible en gasto público e inversión social. Esta reducción general de presupuestos del gobierno, fue sentida especialmente por el Ministerio de Defensa, que estaba imbuido en la aplicación de la acción cívico-militar como plan de desarrollo social y pacificación nacional.

Según Diana Marcela Rojas, el inicio del gobierno de León Valencia compaginaba con la segunda etapa de la APP en Colombia: la de la crisis económica y la consecuente pragmatización de sus expectativas. La explosión del desempleo urbano en las grandes ciudades que al mismo tiempo se encontraban en un elevado ritmo de crecimiento, así como la irregularidad en ciertos aspectos económicos como las tasas de cambio, de crecimiento y la inflación, facilitaron el surgimiento de grupos armados rurales, así como la desmotivación estadounidense en el marco de la APP<sup>160</sup>.

La estrategia económica de León Valencia en el plano macroeconómico, consistió en la devaluación del peso, la austeridad fiscal (en contravía con lo visto en el período de amplia inversión fiscal de Alberto Lleras) y el incremento de los controles del Estado sobre la economía, lo que dejó como resultado una tasa de crecimiento irregular, aunque a comienzos del gobierno de Carlos Lleras la inflación comenzara a dar sus primeros índices de decrecimiento<sup>161</sup>. Cabe mencionar, sin embargo, que la desmotivación por la

---

<sup>159</sup> Diana Marcela Rojas, «La alianza para el Progreso en Colombia». *Análisis Político* No. 70 (2010): p.104

<sup>160</sup> Diana Marcela Rojas, «La alianza para el Progreso en Colombia»...pp.105-107

<sup>161</sup> Carlos Caballero Argáez. «La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX. *Revista de Estudios Sociales*, No. 33. (2009) p. 96

desaceleración de la aplicación de la APP, no fue ni mucho menos impedimento para seguir reforzando la adhesión colombiana a Estados Unidos a través de la APP<sup>162</sup>.

La tercera etapa de la APP en Colombia, se vivió con el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), quién encontró una situación fiscal un poco más estable y una inflación cada vez menor. Su plan de gobierno consistió en facilitar, a través del acto legislativo número 1 de 1968, la transición institucional entre el consociacionalismo del Frente Nacional a la democracia plena, que permitiera la participación más activa de fuerzas alternas como en su momento figuraron la ANAPO, el MRL, el Partido Comunista, entre otros.

Dicho de esta forma, el gobierno de Carlos Lleras tuvo dos ejes fundamentales: la transición político-institucional y el crecimiento económico nacional. Para 1970, el crecimiento anual promedio fue de 5.76%, mejorando también la renta per cápita del país<sup>163</sup>. Esto facilitó la concepción del Plan Andes, aunque no sería suficiente, teniendo en cuenta que el apoyo económico no fue estable, en parte por el ocaso que ya estaba presentando la APP debido al abandono del modelo industrializador- desarrollista del primer plan de acción cívico-militar. En palabras de Rojas:

«El declive de la APP coincide con el abandono del modelo industrializador para finales de la década del 60; en adelante la visión de la CEPAL ya no estará de moda y el desarrollo económico se basará en el modelo oriental de crecimiento hacia afuera<sup>164</sup>».

El gobierno de Misael Pastrana (1970-1974), elegido para el último de los períodos de lo que sería el Frente Nacional, iniciaría con una controversia álgida en las elecciones presidenciales, en las que se acusó de fraude al electo presidente, perjudicando así la candidatura coalicionista de Rojas Pinilla que promovía un discurso integrador de toda la sociedad, haciendo un llamado a luchar, no ya por el color de la divisa política, sino ahora estableciendo una diferenciación entre el pueblo y la oligarquía<sup>165</sup>.

Este gobierno tuvo una agenda mucho menos activa en temas de inversión social y reformas. Por el contrario, procuró canalizar el capital en las áreas urbanas favoreciendo la

---

<sup>162</sup> Julieta Lizarazo. «Política Exterior Colombiana 1962-1966: Anticomunismo, Multilateralismo e Integración Fronteriza» (S.F) .p. 4

<sup>163</sup> Carlos Caballero Argáez. «La impronta de Carlos Lleras Restrepo...» p.96

<sup>164</sup> Diana Marcela Rojas, «La alianza para el Progreso en Colombia» p.109

<sup>165</sup> César Augusto Ayala Diago. *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional. Los orígenes de la Alianza Nacional Popular ANAPO (1953.1964)* (Bogotá: Universidad Nacional, 1996) pp. 166-167.

industria de la construcción, mientras que los planes de reforma agraria se echarían para atrás a cambio del cobro de impuestos a los terratenientes sustentados en el avalúo catastral de las tierras, frenando así la intención de redistribución de la tierra y apoyando la gran explotación de éstas, proporcionadas también por comodidades financieras para la siembra de cultivos comerciales mediante la capitalización del Fondo Agrario<sup>166</sup>.

La inestabilidad económica fue un aspecto fundamental en la asignación de presupuestos durante todo el período del Frente Nacional, como se verá a continuación.

### El control sobre los presupuestos

Bajo este trasfondo económico y político se presenta la supuesta autonomía de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, como hemos acabado de analizar, la situación económica del país no fue necesariamente ostentosa, de la misma manera que las medidas económicas, que afectaban directamente la asignación de presupuestos públicos, giraban en torno a los designios que el Ejecutivo considerara convenientes para salvaguardar los planes económicos del gobierno.

Siendo así, consideramos, en primer lugar, que la autonomía de las Fuerzas Armadas es contradictoria con la asignación de los presupuestos por parte de estamentos civiles y no militares. Los militares, de esta forma, sometieron siempre la maniobrabilidad de su funcionamiento a lo designado por el gobierno y el Congreso. Esto hizo parte de una ardua lucha de los militares por poder obtener los presupuestos apenas básicos para poder llevar a cabo todas las tareas asignadas en los planes operativos de seguridad, así como en el entrenamiento, reentrenamiento, modernización y liquidación de nóminas a personal militar y de la rama civil de cada una de las Fuerzas.

La apreciación de los militares sobre los presupuestos, muchas veces fue contradictoria con la élite dirigente —e incluso militar—, cuyo peso político llevó, en algunas ocasiones, a enfrentamientos políticos con los altos mandos de las Fuerzas, facilitando su salida de los cargos (como en el caso Ruiz Novoa y Pinzón Caicedo, que explicaremos más adelante) o poniéndolos en tela de juicio (caso Álvaro Valencia Tovar).

---

<sup>166</sup> Torres Del Río. *Colombia siglo XX...* pp. 241-243.

Ejemplo de lo dicho anteriormente se puede ver en la mayoría (por no decir en todas) las Memorias de Guerra o Defensa del período 1958-1974. Para 1960, el Ministerio de Guerra se encontraba a cargo del general Rafael Hernández Pardo, quien destacaba en dicho texto una reducción en el pie de fuerza de las Fuerzas Armadas de 16%, así como una sensible reducción en los presupuestos derivados de una «política de austeridad del gobierno»<sup>167</sup>.

No obstante, la tendencia de reducción del pie de fuerza no se mantiene para los años posteriores; todo lo contrario, se busca robustecer y fortalecer a las cuatro Fuerzas, no solo incrementando el número de hombres orgánicos de cada una de las instituciones, sino también a través de la modernización, profesionalización e inmersión de las Fuerzas Armadas como actores de importancia política sustancial en el conflicto armado naciente.

Lo que sí se mantiene es la tendencia presente en las Memorias de Guerra a demandar mayores presupuestos para el manejo de las FF.AA. Para 1963, año para el que ya estaba en marcha el Plan Lazo, las exigencias presupuestales fueron aumentando mientras que, como ya vimos, la política de austeridad fiscal y de estabilización monetaria del gobierno de León Valencia estaba en marcha de forma paralela. Alberto Ruiz Novoa durante su período como ministro, se mantuvo muy impaciente en el tema presupuestario. En las Memorias de Guerra de 1963 y 1964, se encuentran fuertes demandas de mayores recursos debido a la insuficiencia crónica de estos que afectaba el correcto funcionamiento de las Fuerzas. En la memoria de 1963 escribía, en una especie de reminiscencia a los problemas actuales de la Fuerza Pública:

«Es necesario destacar la dura estrechez presupuestal en que ha tenido que moverse la operación del Ministerio, como producto de las dificultades fiscales que atraviesa la administración pública. Para quienes tienen la creencia de que los presupuestos de guerra y de Policía son muy elevados, debo reiterar el hecho de que las Fuerzas Militares solo cuentan con efectivos mínimos en relación con las exigencias externas e internas del país y que la Policía Nacional adolece de una grave escasez de personal que es necesario remediar urgentemente. Igualmente importante es tener en cuenta que nuestros gastos militares y de Policía son inferiores comparados con los presupuestos de los países vecinos, a pesar de que la situación del orden interno requiere aquí una mayor atención en efectivos y elementos. Por las consideraciones anteriores se espera confanzudamente contar para el año próximo con partidas apropiadas que permitan atender más adecuadamente a las crecientes exigencias que se

---

<sup>167</sup> Rafael Hernández Pardo. Ministerio de Guerra. Memorias de Guerra de 1960. pp.4-5

le hacen a la Fuerza Pública aumentadas en proporción directa del incremento de la población y del poderoso desarrollo del país»<sup>168</sup>.

Mientras que para 1964 reseñaba incluso un nuevo problema en lo concerniente al presupuesto: los sueldos a los empleados de la rama civil:

«En estas condiciones, los Acuerdos de Ordenación de Gastos (en el párrafo anterior explicaba que había un faltante de 206.558.685.92 pesos en lo concerniente al funcionamiento de las FF.AA) en los meses de enero a junio inclusive totalizan \$243.345.415.90. Partida que ha resultado insuficiente para cubrir los gastos generales necesarios y algunos servicios personales como son los provenientes de la expedición de la ley 68 del 18 de diciembre de 1963 que impuso obligación retroactiva respecto a los nuevos sueldos, subsidio familiar y partida de alimentación de los empleados civiles del Ramo de Guerra»<sup>169</sup>

Y añade más adelante respecto a la dotación de equipos:

«Las deficientes dotaciones actuales fueron suministradas y son mantenidas por el «Pacto de Ayuda Mutua» y es inquietante la incapacidad económica de la Nación para dotar de equipo suficiente a la Institución que tiene por misión protegerlo en la adversidad. Más aún, las Fuerzas Militares carecen de los recursos necesarios para operar y conservar el material obtenido a través del mencionado pacto<sup>170</sup>».

La tendencia se mantiene varios años, como en 1966, en el que la Memoria de Defensa manifiestan una reducción notable en los presupuestos destinados a los salarios, afectando la construcción de cuarteles, el pago de pensiones, la adquisición de medicamentos, entre otras. También puede dilucidarse esta estrechez económica en la solicitud de fondos de un mayor del Ejército al Ministerio de Gobierno para la realización de obras públicas en Leticia:

«Reiteradamente he solicitado división presupuesto obras públicas giro aportes varios para Territorios nacionales sin resultado efectivo STOP sugiero le dirigiese ministro de Obras Públicas y D director nacional presupuesto fin respaldar solicitud situación fondos STOP refiérome suyo.

Fidel Cano Jaramillo. Jefe Diterrenales Mingobierno»<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> Alberto Ruiz Novoa. Ministerio de Guerra. Memorias de Guerra de 1963. p. 4

<sup>169</sup> Alberto Ruiz Novoa. Ministerio de Guerra. Memoria de Guerra 1964. p.14. Paréntesis nuestros.

<sup>170</sup> Alberto Ruiz Novoa. Ministerio de Guerra. Memoria de Guerra 1964. p.54.

<sup>171</sup> AGN, Sección: Ministerio de Gobierno, Fondo: División de Territorios Nacionales. Caja 48, carpeta 5, f. 8.

No es gratuita la insistencia de los ministros de Guerra respecto a la disposición de la clase política para facilitar el trabajo de los militares. Eventualmente, se ha considerado a la llamada doctrina Lleras como el inicio de un nuevo tipo de relaciones entre el estamento civil y el castrense, significado de una no intromisión de los militares en los asuntos del gobierno, a cambio de la no intromisión de los civiles en los aspectos militares. Esto, en todo caso, es parcialmente cierto. Veamos.

Se le ha otorgado a esta doctrina una amplitud que nunca tuvo; es decir, se ha puesto como paradigma que en ella se encontraba un nuevo modelo de relaciones cívico-militares en las que no habría ningún tipo de intervención entre los asuntos concernientes a los políticos y a los militares<sup>172</sup>. En realidad, podemos afirmar que la doctrina Lleras merece ser analizada en una proporción matizada. No constituyó, en sí, la no intromisión de los civiles en los aspectos militares; Leal Buitrago reseña estas palabras exactas de la famosa intervención en el Teatro Patria, dichas por Lleras: «yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar la nación, en vez de que lo decida el pueblo, pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se debe manejar las Fuerzas Armadas, *en su función técnica, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal*<sup>173</sup>». En otras palabras, Lleras promulgaba una facultad de mando de los militares en lo concerniente a temas como el orden cerrado, entrenamiento, disciplina, formación y preceptos institucionales, pero no la autonomía total en la práctica de estrategias de seguridad y defensa, presupuestos, funciones y roles dentro de la sociedad e incluso en la política exterior, como afirmaría Elsa Blair<sup>174</sup>.

Otra muestra clara de la falta de autonomía de las Fuerzas Armadas, fueron las abruptas destituciones ejercidas por parte del Ejecutivo a dos de los generales más importantes de la

---

<sup>172</sup> Tesis sustentada por una gran cantidad de autores, aunque es Vargas Velásquez quien afirma con mayor precisión que ésta se trataba de un nuevo modelo de relaciones cívico-militares. Alejo Vargas Velásquez. «Hacia un Ejército Profesional Moderno en Colombia»... pp. 323-324.

<sup>173</sup> Leal Buitrago. *El oficio de la guerra*... p. 73. Cursivas nuestras.

<sup>174</sup> Para la investigadora, la política exterior colombiana de la época privilegió una agenda temática por encima de la geográfica, en la que las cuestiones económicas se hicieron con el primer lugar de importancia de esta; de tal forma que en ella confluían una gran cantidad de sectores que tenían la facultad de hacer cierto *lobby* en la constitución de la agenda. Uno de estos actores fueron, para Blair, las Fuerzas Armadas, por lo que «o es sorprendente que la Cancillería y el Ministerio de defensa no tengan –todavía hoy– ninguna labor de conjunto en el diseño de políticas de defensa, hecho que evidencia en buena medida la autonomía de los militares en el manejo de estos asuntos». Elsa Blair. *Las Fuerzas Armadas: una mirada civil*, pp.90-91.

época. El primero y más célebre de ellos, fue el caso de Alberto Ruiz Novoa, quien en un discurso pronunciado en 1964 en el Hotel Tequendama, en un evento promocionado por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), en homenaje a la labor desempeñada por las Fuerzas Armadas en aras de mantener el orden y la paz en las áreas rurales del país, reseñó las dificultades que traía consigo la pacificación y el desarrollo rural del país si se seguía careciendo de una política estable de reforma agraria, redistribución de la tierra e inversión agrícola. Este discurso fue acusado de ser deliberativo, pues iba en contra de algunos preceptos de los planes austeros y hasta regresivos del gobierno de León Valencia. Una vez formada la polémica y apaciguada tenuemente por algunas declaraciones del entonces presidente, quedó en la palestra pública la incómoda relación existente entre el pensamiento militar acerca de lo que podría ser un plan integral de Justicia Social para culminar con el conflicto armado, y los planes económicos de un gobierno cuyas cabezas visibles hacían parte de los sectores más tradicionales de la élite política.

Estas relaciones tensas no fueron ni mucho menos un acápite de autonomía, pues en enero de 1965, Ruiz Novoa fue llamado a calificar servicios luego de una supuesta intentona de golpe de Estado a raíz de la resistencia del general de declarar subversivo el paro promovido por la UTC (Unión de Trabajadores de Colombia); esto, sumado a un complot causado por la línea más tradicional de generales de las Fuerzas Armadas, fueron los detonantes del fragoso despido por parte del presidente hacia el consagrado general. En una entrevista realizada muchos años después a Ruiz Novoa, él dio su versión del desacuerdo y del complot de oficiales, entre los que se encontraban los posteriores ministros de Defensa: generales Rebeiz Pizarro y Ayerbe Chaux, así como mayor general Fajardo Pinzón, entre otros<sup>175</sup>.

Caso parecido vivió el mayor general Pinzón Caicedo, comandante del Ejército, en 1968, luego de una voraz acusación de la élite política y al gobierno de Carlos Lleras Restrepo, en un editorial de la *Revista Ejército*, pues consideraba que existía un flagrante abandono por parte de los sectores civiles hacia las causas comunes de pacificación y desarrollo social, en sus palabras:

---

<sup>175</sup> «Una ambición que nunca tuve. Testimonio del general Ruiz sobre su salida del Ministerio de Guerra». El Tiempo. Lecturas Dominicales. [Bogotá], 28 de septiembre de 1997. pp. 6-8.

«Finalmente, sabemos también que el pueblo colombiano, en todos sus sectores, para la actividad política y para los programas y proyectos que se ha dado y quiere darse, requiere y habrá de requerir siempre de su Ejército. Por tanto, consideramos ilógico y antinacionalista que se piense o se quiera truncar el progreso del Ejército en proporción al ritmo acelerado del desarrollo colombiano, esgrimiendo la táctica política de la estrechez económica, y más aún que se aspire a que la institución rebaje sus niveles y llegue, inclusive, a desvirtuar su razón de ser desde la reforma de 1907. Juzgamos que ante la posición de Colombia en el continente, ello sería un delito de lesa Patria y ante la faz de la nación una traición a sus intereses, a sus aspiraciones y a su propia libertad, conculcándole el derecho de poseer una institución que ella quiere, que ella necesita y a la cual sus ocasionales detractores son los primeros en acudir en caso de necesidad. Sabemos que, al privar a la norma jurídica de la fuerza requerida para su imperio dentro del ámbito territorial, se traicionaría el sentimiento democrático tradicional, honra y prez del pueblo colombiano<sup>176</sup>».

Para Leal Buitrago, la destitución del general Caicedo no fue más que una consecuencia de un editorial que se proponía criticar las medidas regresivas del gobierno Lleras Restrepo en contra de una supuesta autonomía militar en el tema presupuestal<sup>177</sup>, lo cual es incongruente con los argumentos presentados hasta el momento, en los que reafirmamos nuestra tesis de que no existió en ningún momento una autonomía militar en el tema de los presupuestos; por tal motivo, el editorial de la discordia no debe ser analizado, según nuestra postura, como una crítica del estamento castrense a supuestas medidas que afectan su autonomía; afirmamos, pues, que esta crítica se refería ante todo a la afectación que estaba teniendo el funcionamiento del Ejército por la escasez de recursos asignados teniendo en cuenta la gran cantidad de tareas militares y sociales que estaba asumiendo la institución en el marco de la ACM.

La misma tendencia se mantiene en el último gobierno del Frente Nacional. En el gobierno de Misael Pastrana se dio un leve giro al enfoque militar que se tenía en la época, abogando por una modernización de equipos y de material bélico que ayudara a apaciguar las carencias de las Fuerzas Armadas en materia de la defensa de la soberanía y las fronteras. Este mismo año, 1970, coincide, además, con la suspensión del Pacto de Ayuda Mutua (PAM) que se tenía con Estados Unidos, por lo cual fue inquietante la disminución de la ayuda económica para el proceso de modernización de equipos.

---

<sup>176</sup> Revista Ejército. «Sabemos». Editorial. *Revista Ejército*. Vol II. N.34 (1968). pp. 337.

<sup>177</sup> Francisco Leal Buitrago «Política e intervención militar en Colombia». *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 32, No. 3 (1970). p. 538

En la Memoria de Defensa de 1970, se hizo hincapié en la situación de remodelación de las Fuerzas Armadas y en la suspensión del PAM, lo cual exige un esfuerzo presupuestal aún mayor por parte del Estado:

« (...) Sin embargo, a partir de junio del presente año el suministro de los elementos del considerado pacto ha sido suspendido, lo cual plantea una nueva situación que necesariamente tiene que ser resuelta con los recursos propios de la Nación. Así lo ha previsto el gobierno en el proyecto de presupuesto para el próximo año...<sup>178</sup>».

Y para 1972:

«El presupuesto apropiado para el Gabinete durante la vigencia de 1972 ha venido ejecutándose en los tres primeros meses del año normalmente, excepto en algunos artículos especialmente en el de Prestaciones Sociales, cuyas doceavas partes por déficit de Tesorería no han sido completas<sup>179</sup>»

En términos generales, hemos tratado de demostrar que la tendencia de los Ministros de Guerra y Defensa y de ciertos generales, a criticar, quejarse o simplemente a dejar por sentado la insuficiencia de presupuesto, no es gratuita en lo concerniente a una supuesta autonomía. La ausencia de ésta última en materia presupuestal, coadyuvó al fracaso de varios planes estratégicos de corte desarrollista, como el fallido Plan Andes que ya hemos mencionado, así como en la paulatina pérdida de importancia y fuerza de la acción cívico-militar o, por último, retrasando los procesos de modernización de equipos, no solo en lo concerniente al armamento, sino también en temas de comunicaciones, Fuerza Aérea y Armada.

Hemos procurado acentuar nuestra posición de que al menos en materia de presupuesto, no existió una autonomía real por parte de las Fuerzas Armadas, dejando por sentado que su funcionamiento, otorgado por los gobiernos, ha sido fuertemente permeado por la figura del Estado de Sitio, que ha regido el comportamiento de las Fuerzas Armadas durante el período del Frente Nacional.

#### El Estado de Sitio: ¿herencia de la autonomía?

Uno de los aspectos que comúnmente se relaciona con la autonomía de las Fuerzas Armadas, es que ellas tuvieron facultades casi ilimitadas en el diseño, planeación y

---

<sup>178</sup> Gerardo Ayerbe Chaux. Ministerio de Defensa. Memoria de Defensa, 1970. p. 10.

<sup>179</sup> Hernando Currea Cubides. Ministerio de Defensa, Memoria de Defensa, 1972. p. 7

aplicación de todo lo relacionado o concerniente a la seguridad en Colombia. No obstante, el período del Frente Nacional estuvo atravesado por una figura jurídica que fue garante indispensable de un amplio marco jurídico que sustentaba el accionar de las FF.AA, fortaleciéndola institucionalmente, así como en el rol que ocuparía en el país progresivamente. No se podría entender una supuesta autonomía de las Fuerzas Armadas, sin tener en cuenta la figura del *Estado de Sitio*, en el cual se ampliaron las facultades propias del Ejecutivo para disponer con mayor maniobrabilidad sobre el estamento castrense en el país, con el trasfondo de la violencia política que se estaba viviendo y que ya hemos puesto de relieve.

De la mano del Estado de Sitio, se encontraba también en el marco jurídico creado en el Frente Nacional, el fortalecimiento de la Justicia Penal Militar, como una facultad inherente a las Fuerzas para poder juzgar a quienes serían acusados de ciertos delitos. Tal vez en esta última figura jurídica, podríamos aseverar que existió cierto tipo de libertad de maniobra en el estamento, pero que era regulado por otros órganos civiles de control.

En otras palabras y para dar paso a nuestra explicación, resaltaremos el accionar de las Fuerzas Armadas durante la mayor parte del Frente Nacional, como atravesadas por las declaraciones del Estado de Sitio, las cuales no hacía más que aumentar el poder del Ejecutivo sobre las Fuerzas, despojándolas de toda autonomía y más bien sometiéndolas a los designios propios del absoluto dominio que le brinda el Estado de Sitio al gobierno en todos los aspectos.

Definiría la constitución de 1886, en su artículo 121, que en caso de guerra exterior o de «conmoción interior», el presidente de la República podrá enunciar turbado el orden público e interno, con los requisitos de contar con la aprobación de todos los ministros y previa reunión del Consejo de Estado, declarando así en estado de sitio toda la República o parte de ella.

Sin embargo, esta declaración investiría al presidente de la República con unos poderes especiales que le conferían las leyes y del Derecho de Gentes<sup>180</sup>, esto con el objetivo de

---

<sup>180</sup> El Derecho de Gentes es un concepto proveniente del derecho romano. Pero la aplicación que éste tuvo y su trascendencia posterior, se da por motivos de que hace parte de un conjunto de normas inalienables (*ius*

reprimir el alzamiento o la amenaza a la nación. Dichos poderes especiales, gozarían de la obligatoriedad de su estricto cumplimiento y solo podrían ser emitidos bajo la firma de todos los ministros. Además, estos poderes especiales no eran eternos: solamente debería usarse la figura del Estado de Sitio para que el presidente de la República tuviera amplia capacidad de maniobra para la correcta superación de la crisis<sup>181</sup>.

Es con este trasfondo que se puede analizar el marco jurídico en el cual se desenvolvía todo el aparato de funcionamiento del Estado. Con todo, la articulación de dicho aparato no sería gratuita.

Ladrón de Guevara, afirma que la Fuerza Pública estuvo inmersa en una dicotomía durante el Frente Nacional: por un lado, tuvo una subordinación al poder civil y respeto a los lineamientos constitucionales y de los gobiernos; mientras que por otro lado tuvo una autonomía relacionada con la creación de políticas de defensa, coerción y búsqueda permanente de formas jurídicas y de hecho para el ejercicio de sus actividades<sup>182</sup>.

Creencia que Barreto complementa con una perspectiva histórica del Estado de Sitio en Colombia. Argumenta que *«a lo largo del siglo XX Colombia fue significativamente gobernada por normas de orden público fuertemente restrictivas de las libertades ciudadanas y altamente desarticuladoras del normal funcionamiento de los poderes públicos»*<sup>183</sup>.

Desde una perspectiva histórica, Dávila señala que con la llegada del Frente Nacional, se evidenciaron grandes vacíos jurídicos que no le permitían obrar con eficacia al régimen consociacionista recién implementado, esto como consecuencia del desbaratamiento del orden civil de las élites bipartidistas que venían rigiendo hasta la llegada de Rojas Pinilla. Ante sendos vacíos, se nombró la Comisión de Reajuste Institucional en 1957, la cual, en plena consciencia de la transición en la que se encontraba inmersa, también se vio en la

---

*cogens*) a los ciudadanos de cualquier Estado, es decir, que es de carácter supranacional y de estricto cumplimiento.

<sup>181</sup> Constitución Política de Colombia de 1886, Artículo 121. Consultado el 10 de marzo en:

<http://americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf> p. 25

<sup>182</sup> Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *El juego del poder: historia armas y votos*. (Santa Fe de Bogotá: Ediciones Uniandes, 1998). P.24.

<sup>183</sup> Antonio Barreto Rozo. *La generación del Estado de Sitio*. (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011).

ineludible labor de legislar sobre las Fuerzas Armadas<sup>184</sup>. Es, podemos afirmar, el inicio de todo el marco jurídico sobre las FF.AA que posteriormente se fue desarrollando.

Los años 60 fueron muy álgidos en lo concerniente a la producción jurídica de leyes y decretos relacionados con la seguridad y la defensa. Son muchos los decretos y leyes creados que se relacionaran de forma directa e indirecta con las Fuerzas Armadas, por lo que procuraremos mencionar el cuadro general en el cual se desarrollaron dichos decretos.

Valdría la pena hacer una mención especial del Estatuto Orgánico de la Defensa Nacional, esto como parte del Decreto 3398 de 1965, en el que, además, se renombró el ministerio, pasando a ser el actual Ministerio de Defensa, así como se sentaron las bases de la concepción de la nación en lo concerniente a la defensa y a la seguridad, en el que se dejaron de lado las tesis desarrollistas que se estaban gestando dentro de las FF.AA.

Valencia Grajales, por su parte, evidencia que la imposición del Estado de Sitio en el Frente Nacional, convirtió a todos las personas como posibles miembros de la defensa nacional y la movilización a favor del Estado, esto como resultado del mismo Decreto 3398 de 1965; consecuencia a su vez de la persecución internacional anticomunista proveniente en gran parte de la Organización de Estados Americanos<sup>185</sup>. En la Revista Ejército se redactaron artículos que demostraban la postura de los militares en este sentido; sustentaban esta idea – de convertir en miembros activos de la defensa nacional a los ciudadanos-, en el ejemplo que se percibía de países de desarrollados que tenían, de una manera u otra, este mismo modelo de relaciones cívico-militares, lo que, según algunos militares, les permitía no solo una amplia cohesión nacional, sino también la defensa de objetivos comunes, especialmente económicos, en contra de la criminalidad; ejemplo de esto se encuentra en la Revista Ejército de 1965:

«Las sociedades de países más cultos, poderosos económicamente y mejor organizados que el nuestro, desde tiempo atrás y por fuerza de las circunstancias han creado, establecido y mantenido una organización de defensa civil que contribuye en excelente forma a dar seguridad colectiva y a

---

<sup>184</sup> Ladrón de Guevara, *El juego del poder...* p. 96.

<sup>185</sup> José Fernando Valencia Grajales. *El control constitucional durante el Frente Nacional*. (Bogotá: Ediciones UNAULA, 2018) pp. 325-330

desarrollar el sentimiento de solidaridad humana requerido para hacer frente con éxito a cualquier calamidad que pueda ocurrir, disminuyendo sus efectos. (...)»<sup>186</sup>

Opinión similar posee Carranza, para quién la figura del Estado de Sitio no fue solamente un fenómeno colombiano: fue, en realidad, un fenómeno latinoamericano, cuya figura jurídica fue propia de Estados capitalistas en unas dinámicas de dependencia económica con las potencias imperialistas de Occidente<sup>187</sup>.

Ya en la década de los 70, se creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional (Decreto 2335 de 1971), órgano consultivo del Ministerio de Defensa cuyas funciones consistían en brindar asesorías al Presidente de la República. Un año más adelante se crearía, con las mismas funciones asesoras, el Consejo de la Seguridad Nacional. A pesar de lo mencionado, el punto más importante en este permanente ejercicio de producción jurídica y jurisprudencial fue la emisión del Decreto 1573 de 1974, que señala los documentos bajo los cuales debe producirse la planeación y desarrollo de la *seguridad nacional* y los fines de cada uno. Estos documentos se vieron fortalecidos con la instauración del Estatuto de Seguridad en 1978<sup>188</sup>. La división de estos documentos se haría en dos partes: los documentos primarios y los secundarios, en palabras de Torres Del Río:

«Los primeros aludían a 1) a los fines del Estado y a los objetivos nacionales. 2) A la apreciación político-estratégica nacional para establecer la hipótesis de conflicto y guerra en relación con potenciales y objetivos nacionales de otros países, en especial los adversarios. 3) al concepto estratégico nacional, basado en la apreciación estratégica, para formular la política de seguridad de manera integrada, y 4). A las directrices gubernamentales para desarrollar las políticas de seguridad

Los secundarios, elaborados por cada uno de los Frentes de Poder, se referían a la apreciación estratégica de éstos y a sus propios planes de desarrollo y seguridad.<sup>189</sup>»

Por consiguiente, vemos como la declaración del Estado de Sitio fortaleció el papel de las Fuerzas Armadas dentro de la sociedad a través de la creación de todo un marco jurídico que respaldaba su labor y le designaba las funciones que debería tener frente a ella. Dichas

---

<sup>186</sup> Revista Ejército. «Como ayudar a contrarrestar a la delincuencia». *Revista Ejército*. Vol. V, N.23. (1965). pp. 245.

<sup>187</sup> Mario Carranza. *Fuerzas Armadas y Estado de Excepción en América Latina*. (Ciudad de México, Siglo Veintiuno Editores, 1978) p. 233-234.

<sup>188</sup> Ladrón de Guevara, *El juego del poder...* p. 101.

<sup>189</sup> Torres Del Río, *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional...* pp. 184-185

funciones iban encaminadas no solo a que éstas fueran garantes del *establishment* político consociacionalista, sino también garantes de la seguridad del país, lo cual derivó en un proceso de inmersión mucho mayor de las FF.AA dentro de las funciones del Estado:

«De una parte (consistió el Estado de sitio en Colombia), un proceso acumulativo de militarización del país en todos los niveles mediante el cual, si bien los militares no han asumido hegemónicamente la dirección del aparato estatal, han sido asociados progresivamente a las distintas ramas del poder público, presentándose una modalidad de sistema civil-militar hoy en trance de consolidación<sup>190</sup>»

Esta afirmación de Calderón, ilustra el nuevo rol de mayor inserción que las FF.AA tuvieron dentro de la sociedad, aunque podemos afirmar que no existió dicha modalidad civil-militar, puesto que el único cargo que se ocupaba por las Fuerzas Armadas dentro del Ejecutivo era el del Ministerio de Defensa, y salvo el nombramiento de algunos alcaldes militares en una cantidad menor de municipios en el país, no existieron otros argumentos que puedan sustentar este citado modelo mixto del que se habla en la revista referenciada del Partido Comunista.

De esta manera, el Estado de Sitio permite acrecentar el poder de control social de los militares mediante la construcción de todo un aparato jurídico constituido por leyes y reformas que sirven de intermediación entre el Estado y la sociedad para el control del orden público -entendido este no solo como la pacificación de las áreas rurales, sino también como la intervención en protestas sociales que implicaran algún grado de disturbio, criminalidad urbana y la restricción de reuniones en sitios públicos-, siguiendo fielmente el modelo de relaciones cívico-militares de la *Pauta Moderadora* explicado en el capítulo anterior. En otras palabras, en casi toda la década de 1960 a 1970, la figura del Estado de Sitio será utilizada por el gobierno por motivo del conflicto armado que se sostenía con los grupos armados subversivos<sup>191</sup>.

Aranguren sostiene, como consecuencia de esa progresiva obtención de visibilidad por parte de las Fuerzas Armadas, con el trasfondo del poder político heredado del estado de sitio, que esto constituyó una progresiva militarización del cuerpo social en Colombia,

---

<sup>190</sup> Fernando Calderón. «Estado de Sitio, militarismo y Estatuto de Seguridad», *Documentos Políticos*. No. 134. (1979) p.10

<sup>191</sup> Juan Pablo Aranguren Romero «Inmunización y militarización del cuerpo social en Colombia: el Estado de Emergencia permanente» Athenea Digital. (2015): pp.323-324.

consolidado en la década de los 70, el cual en realidad constituyó el «*refinamiento y la expansión de la excepcionalidad en la sociedad y en la política*<sup>192</sup>». En términos generales, entre 1958 y 1982, fueron gobernados 168 meses bajo el Estado de Sitio, por lo que más de la mitad de los períodos presidenciales (específicamente el 58% del tiempo total), se desarrollaron bajo esta figura jurídica que le otorgaba plenos poderes al gobierno.

Carvajal y Guzmán poseen una periodización más específica, estos autores diferencian dos grandes etapas de la implementación del Estado de Sitio en Colombia durante el Frente Nacional. La primera de ellas fue de 1958 a 1962, coincidente con el gobierno de Alberto Lleras Camargo, cuya imposición se dio por la formación de agrupaciones armadas que ponían en entredicho la legitimidad y soberanía del Estado en todos sus territorios; aunque, cabe aclarar solamente en las regiones que se consideraron más afectadas por la violencia se llevó a cabo la imposición de esta figura jurídica. El segundo período se extendió entre 1963 y 1968, desde el gobierno de León Valencia hasta la mitad de la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, en donde los motivos que inspiraron estas declaraciones (hubo una por 7 días en 1963 y posteriormente se dio de 1965 a 1968, hasta la reforma constitucional), fueron, nuevamente, combatir los movimientos armados de bandolerismo y guerrillas comunistas que se estaban consolidando, esta vez, a lo largo y ancho de la geografía colombiana, y ya no en lugares específicos del centro del país<sup>193</sup>. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional, se eliminaría la *Doctrina de las facultades implícitas*<sup>194</sup>, lo que le permitiría al Congreso tener mayor control sobre la imposición del Estado de Sitio, así como se le otorgaron facultades mayores a los tribunales militares para el juzgamiento de civiles cuyos delitos se relacionaran con el conflicto armado, por lo que la Justicia Penal Militar tendría autonomía en dichos procesos penales.

---

<sup>192</sup> Juan Pablo Aranguren «Inmunización y militarización del cuerpo social en Colombia: el Estado de Emergencia permanente» p. 324

<sup>193</sup> Jorge Enrique Carvajal; Andrés Mauricio Guzmán, «Autoritarismo y democracia de excepción: el constitucionalismo del Estado de Sitio en Colombia (1957-1978)», *Revista Prolegómenos- Derechos y Valores*. 20, No. 40, (2017) pp. 69-71.

<sup>194</sup> Barreto, a través de unas sentencias, identifica esta doctrina como aquella prevalencia del Ejecutivo sobre demás ramas del poder público en lo concerniente al manejo del tesoro nacional, primero y luego en el mantenimiento del orden público, de manera tal que el presidente de la República tenía unas facultades implícitas en su cargo que le permitían una prevalencia de su criterio y gobierno sobre las demás ramas del poder público. Barreto Roza, *la generación del Estado de Sitio...* pp. 25-26.

Para estos mismos autores, en los 70 se amplió el Estado de Sitio a todo el territorio nacional, esta vez no para combatir a los incipientes grupos armados, sino, como señalaría Aranguren, controlar la protesta social, los derechos de reunión y asociación, el orden público rural, entre otras.

Empero, es de primordial importancia mencionar que el Estado de Sitio es una figura jurídica implementada por el Presidente, con el aval y control del Congreso, que no necesariamente implica una autonomía de las Fuerzas Armadas, puesto que es en el estamento civil del gobierno en donde se adquieren las facultades para poder declarar el Estado de Sitio por tiempo no permanente, sustituyendo los poderes legislativos.

Incluso con la imposición del Estado de Sitio, el Congreso seguía teniendo en su poder el control de los ascensos de oficiales y suboficiales de las cuatro fuerzas, a pesar de que las facultades fueran adquiridas por el ejecutivo.

Por consiguiente, la figura jurídica en cuestión no implicaba en sí una autonomía de las Fuerzas Armadas, sino más bien un fortalecimiento interno de su rol dentro de la sociedad colombiana, considerando especialmente que la *Pauta Moderadora* entre las Fuerzas Armadas y la sociedad, fueron una serie de decretos y leyes, creados desde el estamento civil y afianzados por la figura jurídica del Estado de Sitio, que diseñaban el accionar de las Fuerzas Armadas, su estrategia y su organización para la defensa del país, por lo que en sí podemos afirmar que el Estado de Sitio fue el mecanismo gubernamental que le otorgó a las Fuerzas Armadas las condiciones necesarias para fortalecer su papel dentro del conflicto y el mantenimiento del orden público, con una progresiva creación de una arquitectura legislativa que moldeaban su accionar de acuerdo a la constitución.

Una parte de él, que hemos mencionado, estaba constituido por las disposiciones legales relacionadas con la Justicia Penal Militar que buscaban fortalecer a las Fuerzas Armadas en su rol en la sociedad, sino también internamente, al reforzar sus poderes sobre los sindicados en delitos relacionados al conflicto fortaleciendo cada vez más la institución de miras en la lucha contra los grupos armados ilegales.

Como hemos mencionado antes, consideramos que la Justicia Penal Militar (JPM) fue el único ámbito en el que las Fuerzas Armadas sí lograron tener algún grado de independencia

respecto al estamento civil, debido a que en este caso, ellas eran quienes jurídicamente podían realizar cierto tipo de sentencias, aunque reguladas por las disposiciones legales emitidas por el Congreso y los Decretos y Leyes del Ejecutivo, por lo que la «autonomía» en este caso no podría ser un concepto plenamente aplicable.

La Justicia Penal Militar, fue aprobada gracias al decreto 1699 de 1964, pero no sería sino hasta la reforma constitucional de 1968, impulsada por Carlos Lleras, que se afianzaría este tipo de justicia. En efecto, la reforma constitucional, permitiría el juzgamiento de civiles dentro de los tribunales militares, lo cual se sustentaría con los argumentos de que éste modelo penal le daría mayor celeridad a la JPM, al mismo tiempo que, brindar esta facultad a los militares para juzgar a los civiles, repercutiría positivamente en el mantenimiento del orden público<sup>195</sup>.

Desde luego, esta facultad que obtuvo la institución castrense y que no fue eliminada sino hasta 1987 debido a un fallo de la Corte Suprema de Justicia, fue motivo de controversias por parte de ciertos sectores de la sociedad. Ya en 1962, desde el semanario *Voz*, se denunciaban manipulaciones de la Justicia Penal Militar para favorecer una supuesta persecución hacia «líderes políticos» que actuaban en las zonas de Cauca, Valle y Tolima, entre otras; de la misma manera que ésta se prestaba para la protección de los «jerarcas militares», «fomentando la impunidad» y abriendo paso a la «amenaza de un nuevo gobierno militar»<sup>196</sup>. En añadidura, a finales de los 60 y comienzos de la década del 70, la convocatoria de Consejos de Guerra contra dirigentes estudiantiles que habían liderado rebeliones y protestas, así como el choque contra sindicatos y huelgas que eran consideradas por el Estado como perturbaciones o amenazas al orden público, radicalizaron las posturas en contra de la Justicia Penal Militar, en parte por la cantidad de condenas y sentencias que habrían recibido los civiles juzgados por daños físicos y materiales contra las Fuerzas Armadas, así como a miembros del ramo civil del Ministerio de Defensa<sup>197</sup>.

De esta forma, la Justicia Penal Militar se convirtió en el único acápito de potestad militar procedente del orden jurídico nacional, por cuanto en esta se permitía, bajo una concepción

---

<sup>195</sup> Jorge Enrique Carvajal; Andrés Mauricio Guzmán, «Autoritarismo y democracia de excepción...» p. 72

<sup>196</sup> «Justicia Militar, lacra nacional». *Voz de la Democracia*. Número 198. [Bogotá], octubre, 1962. p. 6.

<sup>197</sup> Marta Patricia Perdomo, «La militarización de la justicia: una respuesta estatal a la protesta social (1949-1974)». *Análisis Político*, No. 76 (2012), pp. 100-102.

del conflicto armado en la que se buscaba mantener el orden público, que los militares tuvieran la facultad de juzgar civiles que de alguna u otra manera estuvieran sindicados de delitos relacionados a la amenaza de la seguridad y defensa en Colombia, reiterando que esta facultad estaba sujeta al marco jurídico construido por el Legislativo y el Ejecutivo.

Tanto el Estado de Sitio y la JPM, se originaron en un orden legislativo que controlaba y legislaba sobre las Fuerzas Armadas, por lo que las facultades obtenidas (salvo la JPM, que en todo caso también estaba controlada o regulada), no deben ser consideradas como una autonomía de las FF.AA, teniendo en cuenta que de esta figura jurídica se deriva el rol que tendrían las FF.AA dentro de la sociedad, sin que estas hayan hecho parte de un ejercicio impositivo o deliberativo en busca de dichas facultades, que en todo caso estuvieron siempre controladas por el Presidente de la República y desde 1968 por el legislativo, debido a la abolición de la doctrina de las facultades implícitas.

### La deliberación

Para culminar con nuestro capítulo, consideramos necesario hacer una breve reflexión sobre la deliberación dentro de las Fuerzas Armadas como un debate que se ha librado a lo largo del siglo XX en el interior de la institución. No es nuestro objetivo dar cuenta de todas las polémicas y ordenamientos jurídicos relacionados a la deliberación o facultad de voto de las Fuerzas Armadas; más bien, optaremos por hacer una relación muy breve entre la deliberación y la autonomía, partiendo de la idea de que sin la primera no puede haber la segunda.

Como hemos reseñado en apartes anteriores de este documento, las Fuerzas Armadas carecieron de voz y voto dentro de la organización administrativa y dentro del gobierno. La experiencia de 1953 dio cuenta de la fuerza y la importancia que desempeñaba la institución castrense dentro de la sociedad colombiana; modificada, eso sí, por los limitados alcances de la Doctrina Lleras. De tal forma que la no deliberación de las Fuerzas Armadas, se volvió un objetivo primordial dentro de la arquitectura del sistema consociacionista del Frente Nacional.

Desde 1932 con la aprobación de la Ley 72, existía una prohibición expresa de voto por parte de miembros de la Fuerza Pública, por lo que cualquier tipo de deliberación se

consideraría bajo el amparo de la constitución (de 1886) ilegal. No obstante, la violencia bipartidista que dejó como resultado la extrema politización de las Fuerzas Armadas, y posteriormente el golpe de 1953 propiciado por un sector de los oficiales de insignia que vieron en el gobierno provisional de Urdaneta una oportunidad de hacerse con el control del Estado para así impulsar medidas que permitieran frenar la extrema violencia armada de corte bipartidista, fue el culmen de la capacidad deliberativa de las Fuerzas Armadas, ponen en entredicho, hasta el final del gobierno de Rojas Pinilla, la pureza y apoliticidad ideológica de las FF.AA.

Desde la Doctrina Lleras, sostiene Ciro Gómez, las Fuerzas Armadas se convirtieron en el sostén del Estado, realizando así un encargo político propio del mandato constitucional que las rigen<sup>198</sup>, sin embargo, no obtuvieron el poder deliberativo que consideramos clave para considerar la existencia de una autonomía de las Fuerzas Armadas.

Las tesis desarrollistas que se comenzaron a formar dentro de las Fuerzas posteriormente a la Guerra de Corea, daban cuenta de una nueva oficialidad con puntos de vista divergentes de los tradicionales de las élites colombianas. Fue una oficialidad activa, nueva, joven, que había tenido acceso a unas Fuerzas Armadas en principio en proceso de renovación y profesionalización, pero al mismo tiempo era una oficialidad con una extracción social diferente, esta vez como resultado del acelerado proceso de urbanización de América Latina.

De tal forma que esta oficialidad con ideas progresistas, surgió gracias a la identificación social que estos tenían con los grupos urbanos de procedencia media y popular, generando así unas nuevas concepciones acerca de la sociedad, la economía, el Estado y la Fuerza Pública de estos jóvenes militares que en algunos casos forjaron disputas generacionales dentro de la oficialidad, poniendo en primer plano a las Fuerzas Armadas ante la sociedad<sup>199</sup>.

Esta extracción urbana de clase media, se refleja en el caso colombiano en lo que Andrade Amaya denominó como una «ilustración militar», que proponían una «racionalización» de

---

<sup>198</sup> Andrés Rolando Ciro Gómez. «Fuerza Pública en Colombia: aproximación a la limitación de sus derechos políticos» (Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia, 2012), p.50.

<sup>199</sup> Edwin Lieuwen. «*Militarism and politics in Latin America*»... pp. 131, 147-148.

la lucha armada, reduciendo al mínimo posible el empleo bélico pero gestando ideas de acción integral contra la violencia que tenía como caldo de cultivo las poblaciones rurales marginas del país<sup>200</sup>.

En consecuencia, esta oficialidad activa que se caracterizó por impulsar los planes de acción cívico-militar, la reforma agraria y el tratamiento social de la violencia en Colombia, manifestó sus ideas formadas por una extracción social urbana y estudiada, sin poder deliberativo; incluso, cuando incurrieron directamente (como en el caso Pinzón Caicedo) o indirectamente (como ocurriría con Ruiz Novoa), el estamento civil manejó sin problema alguno las crisis que llegaron como consecuencia de la deliberación de dichos militares.

En conclusión, insistimos en tres aristas de análisis que nos permiten refutar o matizar el paradigma académico de la autonomía de las Fuerzas Armadas. En primer lugar, no existió un control efectivo de los presupuestos por parte de los militares, lo que imposibilitaba, por ende, desligar el aparato militar de los designios tanto del gobierno como del Legislativo, en parte, también, porque el rol que se le asigna a las Fuerzas Armadas dentro de la sociedad y el constitucionalismo colombiano, lo hacen garantes de un orden establecido; sustentado, entre otras razones, por una apegada subordinación al estamento civil de la sociedad, que, cuando fue puesto en entredicho por los dos casos citados de los generales, se manejaron las consecuentes crisis políticas, por parte de los civiles, con absoluto dominio e imposición.

En segundo lugar, resaltamos el Estado de Sitio como un mecanismo utilizado por el Ejecutivo para afianzar su dominio del control social, utilizando como intermediario a las Fuerzas Armadas, las cuales adquieren mayores facultades para el mantenimiento del orden público, utilizadas siempre bajo la tutela del Gobierno, quien era el que tenía las facultades en el caso de la «conmoción interior». Todas estas facultades se constituyeron en el marco de una legislación encargada de situar y dirigir el comportamiento de las Fuerzas Armadas dentro de la sociedad, asignándole sus funciones específicas, a pesar de que en la Justicia

---

<sup>200</sup> Andrade Amaya, *El Ejército en los gobiernos del Frente Nacional...* pp. 125-128. Respecto al concepto ilustrado de «racionalización» de la lucha, Valencia Tovar también hace eco del mismo concepto, debido a que para él, la acción cívico-militar, si bien no eliminaba la confrontación bélica, sí la «racionalizaba» despojándola del papel central que había tenido en años anteriores. Valencia Tovar, *Testimonio de una época...* p. 423.

Penal Militar, sí existiera autonomía relativa por parte de las Fuerzas Armadas para el juzgamiento de civiles que estuvieran sindicados por delitos contra la seguridad de la nación.

Por último, hicimos una breve relación entre la deliberación y la autonomía, manifestando que la primera no hizo parte de las potestades de los militares; y que cuando lo hicieron, se impuso sin problema alguno el estamento civil.

A raíz de lo dicho anteriormente, queremos finalizar nuestro capítulo manifestando nuestro respaldo a la tesis de Deas, una de las pocas posturas alejadas del paradigma académico de la supuesta autonomía de las FF.AA y que al mismo tiempo inspiró el nombre de éste capítulo:

«De este discurso (el pronunciado en el Teatro Patria en 1958) ha salido, probablemente sin justificación textual, un mito, y este es el mito de la autonomía de las Fuerza Armadas. Lo llamo un mito, porque me parece que la noción de autonomía de los militares está muy lejos de ser una descripción adecuada de lo que iba a pasar en las décadas siguientes<sup>201</sup>».

Este control civil sobre la institución militar, nos abre un nuevo campo de análisis del estudio de la seguridad y defensa en Colombia durante el Frente Nacional, derivada de una de las doctrinas que nació en aquellos años, pero cuyos alcances son motivo de controversia hoy en día: la Doctrina de Seguridad Nacional.

---

<sup>201</sup> Malcolm Deas, «Perspectiva histórica de las relaciones cívico-militares en Colombia», en: *Las relaciones cívico-militares en tiempos del conflicto armado*, ed. Jaime Canal, Fernando Cepeda Ulloa. (Bogotá, Embajada de los Estados Unidos en Colombia, 2003) p. 79

### **CAPÍTULO III. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL**

*« (...) Por aplicación de tal o cual teoría económica, se ha decidido muchas veces la guerra. No son los hechos los que imponen la guerra, sino la interpretación que de ellos hagan los dirigentes. Las doctrinas económicas pueden por sugestión conducir a la guerra y ser motivo o pretexto más para impulsos belicosos<sup>202</sup>».*

Nuestro último capítulo corresponde al tema de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) y su influencia en Colombia. Usualmente, desde varias perspectivas académicas, se da por sentado que, como la Doctrina de Seguridad Nacional fue una línea doctrinal que tuvo una acogida relativamente generalizada en Latinoamérica, Colombia no sería la excepción. Sin embargo, el objetivo del presente capítulo es indagar sobre cuál fue la influencia real de la DSN en Colombia y en qué grado se aplicó. Insistimos en ésta última parte de nuestro objetivo, debido a que pretendemos puntualizar los aspectos en los que se sujetó la DSN en el país.

De esta forma, consideramos importante mencionar que la hipótesis de nuestro capítulo consiste en que la DSN no se aplicó de forma tajante en las FF.AA, matizando de esta forma el paradigma que da por sentado una acogida plena de la institución castrense a esta doctrina.

#### *LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL*

##### Definiciones

En primer lugar, se añadirán algunas definiciones complementarias<sup>203</sup> de la categoría de Seguridad Nacional, de la cual se deriva el desarrollo doctrinal que posteriormente se le dio en América Latina, sobre todo en el Cono Sur, a finales de la década de los 60 y comienzos de los 70. Señalaremos, así, la definición de Seguridad Nacional desde varias perspectivas académicas. En segundo lugar, buscaremos definir qué es la Doctrina de Seguridad

---

<sup>202</sup> Gaston Bouthoul. *Tratado de Polemología...* p. 390.

<sup>203</sup> Véase Poder Nacional y Seguridad, capítulo I.

Nacional para el caso colombiano; en tercer lugar, se brindará un breve contexto histórico en el cual surge la DSN asociándola con lo desarrollado en la *ESG* de Brasil. Esto nos abre paso a la siguiente parte que es la búsqueda de la aplicación real de la doctrina en Colombia, indagando sobre sus primeras menciones y enfatizando en los puntos en los que se aplicó dicha doctrina y su influencia en la posteridad.

Para Comblin, la creación de la Seguridad Nacional como concepto, fue un desarrollo teórico creado con los cimientos ideológicos de la bipolaridad de la Guerra Fría, específicamente haciendo referencia al significado que la revolución cubana traía inmerso por ser el primer bastión socialista dentro de un «hemisferio» que se encontraba relativamente ajeno a una influencia comunista directa, por lo que la Seguridad Nacional nació contra el «terrorismo de izquierda»<sup>204</sup>.

Una opinión similar a la de Leal Buitrago, para quién la seguridad nacional surgió desde la estrategia estadounidense de la contención, propia de la Guerra Fría, concibiendo como una amenaza a los movimientos socialistas de la época contra las sociedades democráticas, lo que finalmente la «convirtió en la base de las relaciones internacionales» del período<sup>205</sup>.

De esta manera, es imposible entender a la Seguridad Nacional sin tener en cuenta la dicotomía capitalista-comunista propia de la Guerra Fría. En este caso, este concepto necesariamente debe ser entendido en una dimensión más grande, que va de la mano con el mantenimiento del *statu quo* de la democracia y el capitalismo, en parte, según lo dicho por Leal Buitrago, porque este concepto nació imbuido por la teoría realista de las relaciones internacionales; ésta señala que los Estados existen en un sistema internacional anárquico en el cual no hay un ente superior en su naturaleza a la existencia misma del Estado, manifestando así una lucha abierta de dichos Estados promovida por la consecución del poder, de tal modo que el *statu quo*, en el plano nacional e internacional, serían los estados más deseables dentro de un sistema anárquico<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Comblin. *El poder militar en América Latina...* p. 278

<sup>205</sup> Leal Buitrago. «La Doctrina de la Seguridad Nacional, materialización de la Guerra Fría en América del Sur», *Revista de Estudios Sociales*, no. 15, (2003): 78.

<sup>206</sup> Leal Buitrago, *La Doctrina de la Seguridad Nacional...*p. 78

En consecuencia, la Seguridad Nacional y el desarrollo económico capitalista hacen parte de una misma dinámica de política estatal que procura mantener el *statu quo*, ligando estrechamente el «desarrollo» con la «seguridad»<sup>207</sup>.

García García nos brinda una acepción más amplia de esta relación entre desarrollo y seguridad. En el mismo sentido, para García existieron tres momentos para entender la evolución de la seguridad: un primer momento de «seguridad hobbesiana», que buscaba salvaguardar la vida de los ciudadanos, pasando del Estado de Naturaleza violento a uno de civilidad; un segundo momento entendido como la «seguridad del siglo XX», concebido bajo la confrontación directa de naciones para resguardar su territorio y sus recursos (es decir, la perspectiva brindada por Clausewitz); y por último, un modelo de «seguridad actual», que propone modelos más integrales y específicos aplicables al final de la década de 1990 y hasta hoy en día<sup>208</sup>. Siguiendo a Roux, García asevera, por tanto, que «*la seguridad que se busca imponer en regímenes democráticos con enfoque neoliberal, se orienta a proteger las relaciones de poder asimétricas, fundadas en el trabajo alienado y vivo*», proponiendo así un nuevo modelo de seguridad comunitaria como forma de acción política subalterna<sup>209</sup>.

Estas consideraciones nos abren paso a su vez a dos definiciones que consideramos sustanciales para interpretar qué es lo que entenderemos por *Doctrina de Seguridad Nacional*. Ambas, no obstante, concuerdan en que ésta doctrina llevó a un consecuente extremismo ideológico que hacía parte de una profunda división política propia de la bipolaridad de la Guerra Fría. La primera de ellas corresponde a Leal Buitrago, para quién la DSN es una apreciación del Estado y del rol en la sociedad que tiene su institución militar, abriendo paso a diferentes interpretaciones en los distintos lugares de donde había sido apropiada:

«La Doctrina de Seguridad Nacional es una concepción militar del Estado y el funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la «ocupación» de las instituciones estatales por parte de los militares. Por ello, sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los años sesenta en América

---

<sup>207</sup> Roberto Calvo, *La Doctrina de la Seguridad Nacional...* p.85

<sup>208</sup> García García. «La seguridad en disputa: divergencias y contradicciones en torno al concepto». *Revista Cambios y Permanencias*. Vol. 9, No. 1 (2018) pp. 145-150

<sup>209</sup> García García, *La Seguridad en disputa...* p.151

Latina. La Doctrina tomó cuerpo alrededor de una serie de principios que llevaron a considerar como manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales. Tales principios tuvieron diversas influencias y se propagaron y utilizaron de manera diferente en distintos lugares. Por ello la Doctrina no se sistematizó, aunque sí tuvo algunas manifestaciones claras que sirven como base para definirla y entenderla»

Velásquez, en añadidura, halla una composición tripartita de la Doctrina de Seguridad Nacional, sustentada en los fundamentos ideológicos, en un cuerpo conceptual y en unos aspectos políticos. En términos generales, podríamos abstraer de su amplia definición, que la Doctrina de la Seguridad Nacional es una parte operativa de la Razón de Estado, cuyo propósito esencial fue impedir la obtención del poder por parte de los comunistas, ya sea arrebatándoselo o alejándolos del mismo, fundamentando la filosofía del amigo-enemigo<sup>210</sup>, que buscaba aludir directamente a los objetivos nacionales como estrechamente dependientes de la seguridad<sup>211</sup>, en palabras más sucintas:

«La DSN fue el conjunto de principios político-militares vinculados con la seguridad estratégica de Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría, formulados en la década de los sesenta por los ideólogos militares estadounidenses con el propósito de contrarrestar la amenaza comunista en países del Tercer Mundo. La DSN dividió la acción gubernativa en política de seguridad y política de desarrollo (...). En este marco se sostuvo que el objetivo de la guerra moderna era aniquilar la potencia industrial, la capacidad económica y la unidad política del enemigo, postulados de los cuales los militares dedujeron que para que un país pudiera estar preparado para una guerra total, las actividades civiles deberían estar subordinadas a los objetivos de la seguridad nacional<sup>212</sup>».

Finalmente, desde las Fuerzas Armadas se le otorga a la Doctrina de Seguridad Nacional un carácter constitucional para que el desarrollo nacional no sufra perturbaciones de ninguna procedencia:

---

<sup>210</sup> Las coyunturas bipolares, propias de la Guerra Fría, articulan una distinción de la otredad. El «otro» como sujeto opuesto, en palabras de Schmitt «extraño», que se convierte en un «enemigo», expresando el punto máximo de la intensidad de lo político. Enemigo, así, es una categoría frecuentemente utilizada para abordar objetos dentro del marco del estudio del conflicto armado en Colombia. Denotar un «enemigo» implica tener un «amigo»; es aquí cuando integramos en forma la concepción de Carl Schmitt sobre el «amigo-enemigo». Para Schmitt, «el sentido de la distinción amigo-enemigo es marcar el grado máximo de una unión o separación, de una asociación o separación», de esta manera, el amigo-enemigo es una distinción correspondiente «en el dominio de lo político con los criterios relativamente autónomos que proporcionan distinciones como la del bien y el mal en lo moral, la de la belleza y la fealdad en lo estético, etc». Carl Schmitt. *«El concepto de lo político»*. (Madrid: Alianza Editorial, 1932) pp.56-57.

<sup>211</sup> Velásquez Rivera. *Historia Comparada de la Doctrina de la Seguridad Nacional...* pp.24-47.

<sup>212</sup> Velásquez Rivera. *Historia Comparada de la Doctrina de la Seguridad Nacional...* pp

«Se puede decir que la Doctrina de Seguridad Nacional es un conjunto de concepciones o cuerpo de enseñanza derivado de verdades, principios, normas y valores que un Estado, a través de sus propias experiencias o de la de los otros Estados y en conformidad con su Constitución Política y con las realidades del país, considera que debe llevar a la práctica para garantizar el desarrollo integral del hombre y de la colectividad de nacionales preservándolos de interferencias y perturbaciones sustanciales de cualquier origen<sup>213</sup>»

En vista de que la DSN fue una experiencia propia del marco de la Guerra Fría, consideramos necesario realizar un breve contexto internacional que explica las dinámicas políticas y económicas en las cuales se desarrolló esta ideología, como una concepción totalizante de la Política Nacional bajo la égida de la seguridad.

### Contexto internacional del surgimiento de la DSN

Es primordial mencionar el contexto internacional en el cual surgió la Doctrina de la Seguridad Nacional. Como se ha enfatizado, la política de contención estadounidense en el marco de la bipolaridad del sistema internacional hace parte fundamental del estudio de la DSN. La amenaza comunista y los procesos de descolonización que se comenzaron a gestar desde la década de los 50 pero que se enfatizaron en los 60, fueron un punto álgido que ayudó a propagar el miedo y la sensación de riesgo ante una expansión de la ideología comunista.

En efecto, los procesos de descolonización, sumados al conflicto chino-soviético y la *détente* entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, fueron invisibles ante los ojos del angosto panorama de política exterior latinoamericana que seguía midiendo sus amenazas y riesgos bajo la bipolaridad capitalista-comunista y ante un eventual avance territorial y político de la URSS en el continente<sup>214</sup>, dejando de lado las posibilidades que se abrían en materia de política exterior luego del conflicto entre China y la Unión Soviética. .

En 1966, en medio de esos álgidos acontecimientos y procesos históricos propios de las dinámicas de la Guerra Fría, se llevó a cabo en La Habana, la Conferencia Intercontinental que daba como resultado la composición de la Organización de Solidaridad de los Pueblos de África, Asia y América Latina (OSPAAAL). La «Tricontinental», como se le conocería

---

<sup>213</sup> Revista Fuerzas Armadas. Editorial. «Generalidades sobre Seguridad Nacional». *Revista Fuerza Armadas*. Vol. XXXII. No. 96 (1980) p.246.

<sup>214</sup> Torres Del Río. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional...* p.168

comúnmente, fue la ocasión que utilizaría Fidel Castro para promocionar la lucha guerrillera en América Latina, que se encontraba en ese momento inmersa en conflictos políticos y económicos alimentados por encontrarse bajo «tutela imperialista». De este modo, la OSPAAAL reunió movimientos de solidaridad globales como el panarabismo y el panafricanismo, articulados para contrarrestar las fragmentaciones que el poder colonial había impuesto a los territorios, trayendo consigo una nueva comprensión internacional del fenómeno del imperialismo y abogando por el internacionalismo proletario<sup>215</sup>.

La Tricontinental dejó como consecuencia, además, una nueva dimensión de solidaridad de países «periféricos», esta vez a escala global, en la que 82 países proclamaron sus derechos de emancipación económica y política respecto a las potencias imperialistas, renovando así el espíritu solidario que ya se había generado desde la Conferencia de Bandung (1955)<sup>216</sup>, creando las condiciones que le permitirían a Cuba figurar dentro de los No Alineados en la década de 1970, especialmente con la Conferencia de La Habana en 1979.

Como previsible consecuencia de la Conferencia Tricontinental de 1966, se generó un clima aún mucho más tenso dentro de los países alineados con Occidente. En efecto, desde la Organización de Estados Americanos se redactó una carta al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la cual se sostenía que la Tricontinental era una amenaza explícita a la seguridad del continente, puesto que ésta buscaba propagar la ideología comunista y la lucha guerrillera extendida, todo esto enmarcado en un *bandwagoning* de la política exterior colombiana y latinoamericana a la agenda anticomunista liderada por los Estados Unidos desde la OEA<sup>217</sup>; y cuya dependencia se asentaba debido a los programas de ayuda económica de la APP y militar desde el PAM, que demostraban unas visiones compartidas de las élites dirigentes de América Latina con el gobierno estadounidense.

En el plano militar, el enérgico rechazo que se produjo a los lineamientos emitidos desde la Tricontinental, dieron cabida a una serie de debates que buscaban el establecimiento de una defensa continental ante la amenaza directa del comunismo. Estas discusiones se generaron

---

<sup>215</sup> Liliana Obregón, «Colombia en la Guerra Fría: entre movimientos antiimperialistas y estados anticomunistas», en *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Ed, Arlene Tickner y Sebastián Bitar. (Bogotá: Universidad de los Andes, 2017). pp.160-162.

<sup>216</sup> Álvaro Tirado Mejía. «*Los años 60. Una revolución en la cultura*». (Bogotá: Debate, 2015) pp. 72-73

<sup>217</sup> Liliana Obregón, *Nuevos enfoques...* pp.159-161

desde las Conferencias de Ejércitos Americanos, en los que Estados Unidos y Argentina tuvieron el mayor ímpetu de proposición de sistemas de defensa interamericano, colectivo o integrado; pero sus resultados, más allá de unos leves esfuerzos de coordinación de inteligencia militar entre los países sudamericanos, no prosperó, principalmente por la renuencia de los ejércitos a ceder, en cierto sentido, una porción de su soberanía al integrar sus lineamientos de seguridad con unos continentales que podrían llegar a ser intervencionistas.

Incluso, según Torres Del Río, el Ejército colombiano siempre tuvo posturas adversas al establecimiento de un sistema de defensa interamericano, puesto que abstraía que existía una dificultad doctrinal en el establecimiento de un concepto común americano de lo que debería ser considerado como «subversión», esto como consecuencia de las amplias divergencias entre los contextos de los países, el potencial subversivo que podría encontrarse en cada uno de ellos, el grado de garantías individuales y colectivas que se brindaban en cada país –recordando los extensos períodos bajo el Estado de Sitio en los que se encontraba Colombia-, entre otros<sup>218</sup>, argumento que podríamos reseñar como un claro señalamiento de soberanía respecto a los Estados Unidos del Ejército colombiano, ofreciendo una perspectiva distinta a la dependencia con la que usualmente tiende a relacionarse a esta Fuerza.

Estos hechos estuvieron simultáneamente agravados por la Guerra de Vietnam, reconocida sobre todo como un esfuerzo estadounidense por evitar un efecto dominó en el sureste asiático, que le permitiera a las grandes influencias comunistas (URSS y China) apoderarse de bastiones geopolíticos centrales que amenazaran la tensa calma de la post-guerra de Corea y la privilegiada posición estadounidense en Japón. Lo que en un principio comenzó como una guerra en la que no habría que elegir los motivos geopolíticos por encima de los morales –puesto que lograban de una u otra forma complementarse bajo un discurso idealista e ilustrado de búsqueda universal de la democracia-, luego se convirtió en una problemática nacional y global muy amplia que dio origen a la oposición de amplios sectores sociales promovida por los movimientos contracultura de la época, en contra de una guerra que, a diferencia de las anteriores que había librado Estados Unidos, comenzó a

---

<sup>218</sup> Torres Del Río. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional...* pp.176-177

aumentar las críticas contra la política exterior del país; en palabras de Kissinger: «Al aumentar las bajas, las críticas contra la política exterior de los Estados Unidos pasaron de dudar de la eficiencia de esa política a cuestionar su necesidad: de una crítica a la dignidad del aliado vietnamita a una crítica a la dignidad de los Estados Unidos, no solo en Vietnam sino también globalmente<sup>219</sup>».

Respecto a Latinoamérica, como desarrollamos en algunos acápites en el primer capítulo, la *Escola Superior de Guerra* de Brasil sería el mayor centro doctrinal y reflexivo acerca de la Seguridad Nacional. A continuación abordaremos brevemente el tema de la Doctrina de Seguridad Nacional en Brasil y su concepción de Estado y desarrollo.

#### Algunas consideraciones de la DSN y Brasil

Retomando lo dicho en el primer capítulo, la Doctrina de Seguridad Nacional tuvo sus inicios en nuestro continente en Brasil luego del golpe de Estado de 1964. El grueso del desarrollo doctrinario que se había creado en Brasil se llevó a cabo desde la *Escola Superior de Guerra*. En ella, se comenzó a asumir un pensamiento que involucraba a los civiles como un todo, derivando de ésta forma lo que llamaríamos un pensamiento mecanicista de la sociedad, en el que los aspectos políticos, sociales, económicos, administrativos, culturales, etc, se integrarían bajo la égida de la seguridad nacional como condición indispensable para el desarrollo económico y social; en otras palabras, la DSN fue el aparataje teórico que se le dio desde las Fuerzas Armadas a un modelo de seguridad que se exponía «en gran medida, en función de la maximización de la producción económica y la minimización de todas las causas de división o desunión de todo el país»<sup>220</sup>.

El golpe de 1964, con el que fue derrocado el presidente Joao Goulart, constituyó un síntoma de lo que sería la política exterior norteamericana luego de la conferencia de la Organización de los Estados Americanos realizada en Punta del Este en 1961, que terminó por reconocer la amenaza comunista imperante sobre el continente, así como la necesidad de unos planes de acción políticos y militares, otorgándole a las fuerzas militares de cada país un papel elemental en la salvaguarda de la defensa nacional<sup>221</sup>.

---

<sup>219</sup> Henry Kissinger, *La diplomacia*. (México D.F: Fondo de Cultura Económica, 2014). p.661.

<sup>220</sup> Roberto Calvo, *La doctrina militar de la Seguridad Nacional...*p. 87

<sup>221</sup> Velásquez, *Historia Comparada de la Doctrina de Seguridad Nacional...* pp. 83-84

Como resultado de la Conferencia de Punta del Este, la política exterior estadounidense comenzó a cambiar teniendo como guía, nuevamente, el pragmatismo de sus relaciones con América Latina, proclamando que ya no se opondría a la llegada de dictaduras de derecha, democráticas o antidemocráticas, al poder<sup>222</sup>.

Esto es que, en una perspectiva más amplia, la aplicación de unos objetivos nacionales constituye una transfusión directiva de un modelo de seguridad con motivaciones económicas por parte de los Estados Unidos a unas élites de países latinoamericanos que veían en la Doctrina de la Seguridad Nacional un mecanismo idóneo para su afianzamiento<sup>223</sup>. Citando a Velásquez:

«En este contexto, la implementación de la DSN en la mayoría de países de América Latina se explica como un componente de la estrategia estadounidense de lucha contra el comunismo en el marco de la bipolaridad y de la Guerra Fría. Dicha implementación funcionó en un doble sentido: de un lado, con raíces francesas, la DSN fue reelaborada en América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Colombia) y en Estados Unidos y, de otro lado, éste país la impulsó en élites sociales, políticas, económicas y militares de clara estirpe anticomunista<sup>224</sup>».

Opinión similar posee Littuma Arizaga, retomado por Nina. En esta línea, el primero, con base en la *Escola Superior de Guerra* define los Objetivos Nacionales como:

«(...) realidades o aspiraciones relacionadas con la integración física, política, económica o social de una Nación y que consubstanciadas objetivamente en el espíritu de la clase dirigente, se transmiten a la sensibilidad del pueblo masa, como hábitos o necesidades unánimes o generalizados de la Comunidad Nacional<sup>225</sup>»

De esta forma y teniendo en cuenta lo estudiado en el primer capítulo en lo referente a las relaciones cívico-militares, percibimos cómo la DSN fue un instrumento utilizado por las élites económicas, desde la directriz del Estado, para crear un modelo de desarrollo sustentado en la seguridad, condicionando todos los demás aspectos de la sociedad. El

---

<sup>222</sup> Velásquez, *Historia comparada de la Doctrina de Seguridad Nacional*...p.85

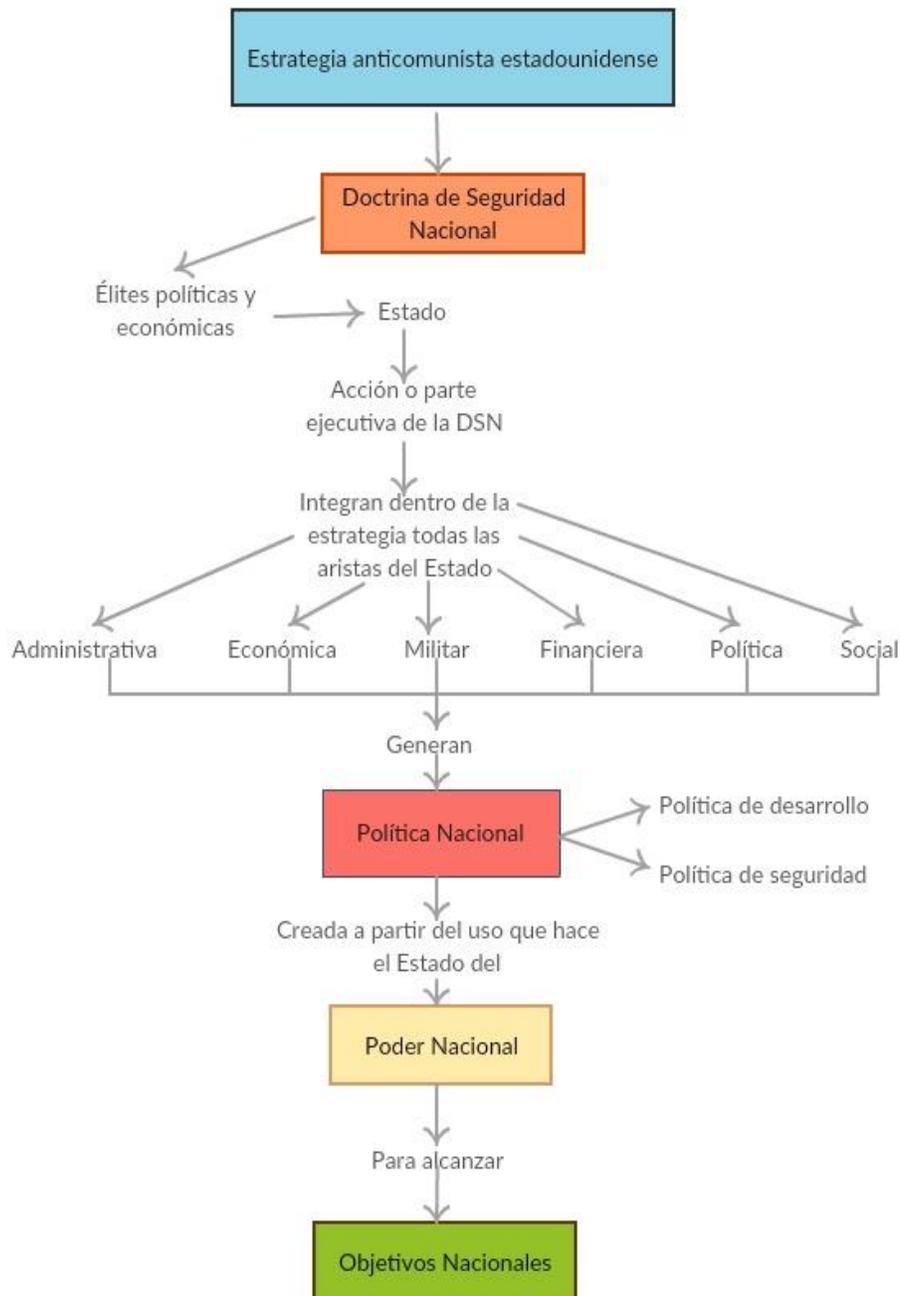
<sup>223</sup> En el caso colombiano, para la década de los 70, en la cual se comenzó a aplicar la DSN de una forma relativamente más decidida, se inició el remplazo del tipo de relaciones económicas internacionales: o sea, el multilateralismo como fuente de desarrollo económico, comprendido en créditos de países extranjeros, principalmente estadounidenses, así como de sectores privados; esto pasó a correr por parte del capital bancario nacional e internacional. Fernando Cepeda Ulloa; Rodrigo Pardo. «La política exterior colombiana (1946-1974)», en *Nueva Historia de Colombia*, Tomo III (Bogotá, Planeta, 1989) pp.51-52.

<sup>224</sup> Velásquez, *Historia comparada de la Doctrina de Seguridad Nacional*...p.93.

<sup>225</sup> Andrés Nina. «La Doctrina de la Seguridad Nacional y la integración latinoamericana». *Nueva Sociedad*, No.27 (1979) p.1

siguiente esquema es útil para explicar el funcionamiento de la DSN, en el marco de las relaciones cívico-militares y los Objetivos Nacionales que perseguían las élites económicas y políticas:

**Esquema 1. La DSN y su funcionamiento**



Como lo muestra el esquema, es importante tener en cuenta a los Objetivos Nacionales<sup>226</sup> como fin último de la política de desarrollo y seguridad aplicada por las élites dirigentes, quienes al final sustentan ésta política en un ideario anticomunista propio de la Guerra Fría. Por lo tanto, no podemos desligar lo que en un principio consideramos unas relaciones cívico-militares alivianadas por la *Pauta Moderadora*, en la que las élites civiles asumen el control del Estado otorgando una posición fortalecida a las fuerzas armadas dentro del manejo de la sociedad, que, como lo vimos en el caso colombiano, sería interpretado como una «autonomía» del estamento castrense que va en contravía con los argumentos presentados.

Por lo anteriormente dicho, podemos afirmar que el modelo brasileño de DSN fue en realidad un modelo de relaciones cívico-militares en las que las élites políticas y económicas fortalecían su posición dentro de la clase dirigente de un país, al mismo tiempo que se le otorgaba a los militares unos roles dentro de la sociedad que los sumergía en un proceso paralelo de politización y fortalecimiento de la institución según su rol en la sociedad, pero que, a diferencia del caso colombiano, llevó a una extrema politización de la institución castrense, que dejó como resultado la cooptación del Estado por parte de los militares a través de golpes de Estado, mientras que en el caso colombiano se señala la permanencia de la subordinación al estamento civil que siempre tuvieron las Fuerzas Armadas.

Este modelo anteriormente mostrado en el esquema, podría ser incorporado en el análisis del caso colombiano de empleo de la DSN, en algunos aspectos que trataremos más adelante. No obstante, antes de entrar a hacer un análisis extensivo en nuestro país, consideramos pertinente ofrecer un rastreo de las primeras menciones y contraposiciones argumentales de la Doctrina de Seguridad Nacional

---

<sup>226</sup> Según Torres Del Río, en los Documentos de Conciliación (documentos que son adjuntos a los documentos primarios y secundarios), se enuncian los «fines tradicionales del Estado» colombiano, como el bienestar, la justicia, la paz, la libertad, la seguridad, el desarrollo y la unidad nacional. De estos fines tradicionales se derivan los objetivos nacionales permanentes y transitorios, siendo los permanentes la integración sociopolítica, territorial y económica, la creación y aumento del espacio público internacional, el desarrollo y la seguridad; mientras que los transitorios son los objetivos determinados por cada gobierno. Torres Del Río, *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*...pp.217-218.

## **LA APLICACIÓN REAL DE LA DSN EN COLOMBIA**

En primer lugar, y siguiendo la propuesta de análisis de éste documento, presentaremos los resultados del rastreo de la práctica de la DSN en las Fuerzas Armadas colombianas. Esto nos permite reconocer un debate que enfrenta dos posiciones: la de algunos militares y la de la producción científica en torno al tema desde la academia.

### Las primeras menciones y el debate entre militares y académicos

Desde la academia, se da por sentado que existió una aplicación real, extensiva y clara de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia –afirmación que compartimos en una gran proporción-, empero, desde algunos sectores castrenses, se considera que dicha aplicación no existió, más allá de un estudio exhaustivo que desde la ESDEGUE se realizó en este tema.

Son amplias las consideraciones negativas que se tienen desde el ámbito civil sobre la Seguridad Nacional, teniendo en cuenta que la adjudicación de ésta como una política de desarrollo estuvo inscrita en el marco de todo el acervo jurídico relativo al Estado de Sitio que tratamos en el capítulo anterior, y que supuso una álgida restricción de libertades individuales y colectivas, así como el normal funcionamiento de las ramas legislativa y judicial del Estado, cuyos poderes fueron acaparados por las atribuciones adjudicados por parte del Ejecutivo. En palabras de Gallón:

«Por otra parte, a través de los decretos de estado de sitio se aumentaron las penas en más de un 200% y se modificaron los procedimientos con el objeto de restringir las garantías judiciales. Desconociendo el principio de publicidad se dio vida a los jueces sin rostro y se estableció un régimen de testigos, pruebas y expedientes secretos<sup>227</sup>».

Consciente de éstas consideraciones negativas, escribió el mayor general Alfonso Valencia en 1968, los siguientes miramientos sobre la Seguridad Nacional, lo que se convierte en nuestro punto de partida cronológicamente más antiguo para hablar sobre ella, notando la incertidumbre de la época sobre la Guerra de Vietnam que vislumbraba una nueva modalidad de lucha contra las guerrillas comunistas, más frontal y bélica, con posibilidad

---

<sup>227</sup> Gustavo Gallón Giraldo, José Manuel Barreto Soler. «Los Estados de Excepción contra la democracia». *Revista de Derecho Público*. Vol. 8, no. 4. Nov. 1993 p. 41.

de que varias de sus experiencias y consecuencias se extendieran a la violencia en Colombia:

«Tratar el tema de Seguridad Nacional, en nuestro medio, es casi un tabú o por lo menos impopular. Los militares tenemos la sensación de que no gusta mucho al sector civil por cuanto que al enfrentarlo es preciso incluir, dentro del más somero análisis, el correspondiente al organismo armado, y al considerarlo son motivo de alarma su costo y su aparente improductividad. Pero como sobre todo el pueblo colombiano, en general, y no solamente sobre su instrumento militar descansa la responsabilidad por la defensa del patrimonio espiritual y material que nos legaron los padres de la patria, es indispensable meditar sobre la manera de cumplir tan trascendente e ineludible cometido

(...) La situación en Vietnam está indicando una realidad diferente a quienes sostienen que la guerra subversiva y de guerrillas no requiere el empleo de formaciones armadas convencionales<sup>228</sup>».

Así pues, la Seguridad Nacional comenzaba a mostrarse no solo como un nuevo concepto dentro de lo que podría entenderse una nueva estrategia y política contrasubversiva, sino que dicha apropiación doctrinal anticomunista que se había implementado desde el gobierno de Rojas Pinilla y que fue progresivamente evolucionando a lo largo del Frente Nacional, constituiría, más adelante, durante el período mencionado, la penetración del concepto de Seguridad Nacional, subordinando al de la Defensa Nacional<sup>229</sup>.

Sería durante 1970 donde encontraríamos la primera mención directa desde la institución castrense a la Doctrina de Seguridad Nacional -que se consolidaría sobre el final del período de gobierno de Misael Pastrana y del Frente Nacional-. El grueso del debate en torno a la existencia (o no) de una Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia, gira en torno a que algunos sectores militares -como se reseñó- consideran que nunca se aplicó como tal, incluso menos durante el Frente Nacional, sino justo al finalizarlo. Ejemplo de esto es la aseveración de Alberto Andrade, quien sostiene que nunca existió, de forma directa la, DSN en Colombia:

«Pero nunca la DSN fue una doctrina del Ejército colombiano, que se enseñara en las aulas o los cuarteles, entendida como una guerra a muerte al comunista por el simple hecho de serlo. En la

---

<sup>228</sup> Revista Fuerzas Armadas. «Un aspecto de la Seguridad Nacional». *Revista Fuerzas Armadas*. Vol. XVII No.51 1968. pp. 323-324.

<sup>229</sup> Leal Buitrago. *El oficio de la guerra...* p. 75

doctrina militar de Colombia se enseñó siempre la Defensa Nacional como la defensa del Estado, constituido soberanamente y, como tal, depositario del bien común<sup>230</sup>»

Si bien no existió una aplicación tajante al estilo brasileño de la DSN en Colombia, son amplias las fuentes que nos indican directa e indirectamente que en Colombia sí existió la DSN y que, incluso, se realizó un intenso trabajo de apropiación desde la Escuela Superior de Guerra y, por ende, de toda la institución castrense.

Por ejemplo, sobre 1970 –y continuando con nuestro rastreo sobre la evolución de la DSN en Colombia-, la ESDEGUE realizó dos actividades relacionadas al respecto: una, concerniente al estudio del tema «la Defensa Nacional como problema integral», en la que existió participación del personal de la «clase dirigente, tanto del sector público como del privado», que perseguía la intención de «canalizar la integración de esfuerzos para la Defensa al más alto nivel» de los estamentos del gobierno; la segunda, consistió en el desarrollo y estudio del tema «Doctrina de Seguridad Nacional<sup>231</sup>».

Esta apropiación de la DSN por parte de las Fuerzas Armadas de Colombia, materializadas definitivamente con el Estatuto de Seguridad de 1978, fue justificado dentro del cuerpo militar e incluso hizo parte del planeamiento de la Seguridad Nacional, proveniente del decreto 1573, que identificaba los documentos primarios y secundarios requeridos para ello.

La ESDEGUE no sería la única institución de difusión intelectual de las Fuerzas Armadas; desde sus revistas y manuales, como el *Manual Provisional para el planeamiento de la Seguridad Nacional*, de 1975, se difundió en gran medida lo que sería la directriz ideológica de las FF.AA y su rol dentro del Estado y la Política Nacional. Aunque para Velásquez, estos no serían los únicos mecanismos de difusión de la DSN en Colombia: también lo serían los medios de comunicación, los clubes militares, los colegios y universidades regentadas por militares<sup>232</sup> y hasta las prédicas religiosas; también concuerda con lo citado más arriba, en que se ofrecieron cursos dirigidos a personal militar y civil para

---

<sup>230</sup> Alberto Andrade Amaya. *El Ejército en los gobiernos del Frente Nacional...* p. 141

<sup>231</sup> Gerardo Ayerbe Chau. *Ministerio de Defensa. Memorias de Defensa, 1970.* p. 37

<sup>232</sup> Aunque paradójicamente, la Universidad Militar Nueva Granada, la única universidad «regentada» por militares (lo cual es una afirmación inexacta, puesto que está compuesta por un carácter público de orden especial con amplia presencia civil), fue fundada apenas en 1982, al menos 12 años después de lo que consideramos sería el punto de partida de la DSN en Colombia.

hacerlos partícipes en las apropiaciones doctrinarias de Colombia, así como para hacer útil su participación en la planeación de las nuevas directrices ideológicas de seguridad nacional<sup>233</sup>.

Es así como en las Fuerzas Armadas, se encuentra, particularmente en años inmediatamente posteriores al Frente Nacional, un análisis sensible y nada despreciable sobre la Doctrina de Seguridad Nacional, en especial, promoviendo su aplicación dentro de Colombia. En 1976, en un artículo de la Revista Fuerzas Armadas, se hizo un análisis detallado de la DSN, pero además, incluyó un aparte que arguye la «necesidad de una Doctrina de Seguridad Nacional» bajo las siguientes consideraciones:

1. En la Guerra Fría, especialmente con los acontecimientos ocurridos referentes a la Guerra de Vietnam, la ruptura sino-soviética y la proliferación de las guerrillas en América Latina y los movimientos de liberación nacional en África, ningún Estado estuvo exento de sufrir amenazas de origen interno y externo y debe ser capaz de responder a ellas de forma idónea.
2. El constante avance tecnológico posibilitaba, al mismo tiempo, el mejoramiento técnico de los Ejércitos, quienes cada vez, según las directrices geopolíticas del Estado, poseían mayor capacidad para la obtención y preservación de recursos.
3. Las amenazas ya no eran exclusivamente militares o bélicas, puesto que en la bipolaridad en la que se encontraba el mundo, la guerra ideológica y la propaganda política podrían ser factores de promoción de la violencia y la inestabilidad política, siendo un caldo de cultivo ideológico para las organizaciones armadas al margen de la ley.
4. El Estado poseía una gran responsabilidad, puesto que tenía que gestionar todos los campos posibles de la sociedad para establecer así, a partir de los avances técnicos y de todas las ramas de la sociedad, un proyecto de desarrollo eficiente, por lo cual era de necesidad imperante la creación de una «doctrina» que reuniera todas estas

---

<sup>233</sup> Velásquez Rivera, *Historia comparada de la Doctrina de la Seguridad Nacional*.. p. 205

aristas del Estado y coordinara las capacidades y esfuerzos de la nación en busca de un desarrollo efectivo<sup>234</sup>.

De esta forma, podemos afirmar que los últimos años del Frente Nacional, especialmente bajo el gobierno de Misael Pastrana, constituyeron el punto de partida de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia, creando las condiciones necesarias para su aplicación posterior. Condiciones que podrían ejemplificarse en la articulación de todo un acervo jurídico, acompañado por el Estado de Sitio, lo que permitió la adopción y el estudio de la DSN en Colombia, no solo desde la perspectiva militar, sino también con la creación de políticas de seguridad y defensa, plasmadas en el Decreto 2335 de 1971, mediante el cual se reorganizó el Ministerio de Defensa; el Decreto 1599 de 1973, que organizó el Consejo Superior de Defensa Nacional y, por último, el Decreto 1573 de 1974, que se encargó de la selección de documentos primarios y secundarios para la planeación de la seguridad nacional.

Todo este aparato jurídico englobó la aplicación de la Doctrina de la Seguridad Nacional en Colombia que, no obstante, comenzó a operar de forma más enfática en años posteriores al Frente Nacional y, especialmente, bajo el gobierno del presidente Turbay Ayala con la proclamación, reiteramos, del Estatuto de Seguridad, cima de la aplicación del Estado de Sitio y la restricción de las libertades, debido a mandatos políticos del Ejecutivo.

Si bien podemos afirmar que la DSN en Colombia tuvo las condiciones necesarias para su aplicación durante el Frente Nacional, señalamos que ésta tuvo una aprehensión particular en el caso colombiano, lo que nos obliga a considerar los puntos concretos de aplicación en nuestro país.

#### La aplicación de la DSN en Colombia

La Doctrina de la Seguridad Nacional en Colombia no tuvo una aplicación exacta de acuerdo a sus principios. Esto es que fue adaptada en algunos puntos de acuerdo a las realidades del contexto nacional y a las recepciones realizadas desde la ESDEGUE, por lo

---

<sup>234</sup> Departamento de Estrategia y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. «Consideraciones Generales sobre Doctrina de Seguridad Nacional» *Revista Fuerzas Armadas*. Vol XXVIII No. 83. pp. 207-208. Vol. XXVIII No. 83.

menos, en lo concerniente a los últimos años del Frente Nacional, y hasta el Estatuto de Seguridad. Siguiendo las palabras de Torres Del Río:

«En el proceso mencionado también hay que considerar la influencia doctrinal de las conferencias de ejércitos y de las políticas norteamericanas; así mismo, las definiciones sobre seguridad colectiva de la OEA y el ambiente hemisférico castrense emanado de las dictaduras del Cono Sur. La Doctrina de la Seguridad Nacional que se adaptó para el territorio colombiano, se apartó de manera considerable de estos factores, pues reafirmó el tipo específico de relaciones históricas entre el sector civil y el castrense y la propia experiencia de combate entre el enemigo interno<sup>235</sup>».

Esta misma afirmación puede encontrarse en Leal Buitrago, para quien países como Colombia y Venezuela tuvieron una aplicación fragmentaria de la Doctrina de Seguridad Nacional, puesto que en estos países -a diferencia de los casos de Brasil y Chile (Golpes de Estado a Goulart y Allende) y Argentina con su irregularidad democrática plasmada en los Golpes de Estado de 1962, 1966 y 1976,- las Fuerzas Armadas colombianas siguieron plenamente subordinadas al poder civil<sup>236</sup>, aspecto diferenciador de una aplicación tajante de la DSN en donde el sector castrense -como característica de los países del Cono Sur, en donde fue más tajante la aplicación de la DSN-, se convierten en actores políticos deliberantes de primer orden, no solo en la reproducción ideológica anticomunista, sino como vulneradores de la *Pauta Moderadora* y asumiendo el control directo del Estado sobre los civiles.

La aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional por parte de las Fuerza Armadas en el Frente Nacional, a pesar de no ser de un modo más ceñido como en el Cono Sur, sí comparte varios elementos que permite identificar aspectos puntuales en los que fue aplicada. El inicio de esta aplicación se encuentra en los documentos primarios y secundarios para la planeación de la seguridad, provenientes del decreto 1573 de 1974.

Los documentos primarios integran dos aspectos elementales de la DSN que ya hemos evaluado. En primer lugar, hacemos referencia a los Objetivos Nacionales y a la adopción de la relación intrínseca entre desarrollo y seguridad. Torres Del Río afirma que en estos documentos incluso se enuncia de forma explícita a la Doctrina de Seguridad Nacional, definiéndola y haciendo hincapié en que ella evitaba la improvisación. La finalidad de los

---

<sup>235</sup> Torres Del Río, *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional...* p. 213.

<sup>236</sup> Leal Buitrago, *La doctrina de la Seguridad Nacional...* p. 75

Objetivos Nacionales consistiría en establecer unas creencias comunes para facilitar «1. *La coordinación integral dentro de la administración pública*», «2) *la unidad de acción*» y «3). *El máximo rendimiento de los medios a ella destinados*»<sup>237</sup>

En cuanto a los documentos secundarios, estos definían a los frentes de poder (Poder Nacional) que serían encomendados al gobierno, totalizando así la característica de la Doctrina de la Seguridad Nacional que convierte el concepto de seguridad como un aparato general que abordaba todas las aristas del Estado. Estos frentes eran:

1. Frente Interno: Ministerio de Gobierno
2. Frente Externo: Ministerio de Relaciones Exteriores
3. Frente Económico: Ministerio de Hacienda
4. Frente Militar: Ministerio de Defensa
5. Frente Técnico-Científico: Ministerio de Educación Nacional.

En cuanto a la apreciación de la ESDEGUE acerca la DSN, se establecían cinco objetivos relacionados al Poder Nacional, que más adelante se transformarían en la conversión de los cinco frentes que ya hemos mencionado:

1. Frente Interno: integración sociopolítica y territorial
2. Frente Externo: creación y aumento del espacio sociopolítico internacional
3. Frente Económico: desarrollo económico
4. Frente Militar: contar con un instrumento militar más fuerte
5. Frente Técnico-Científico: desarrollo técnico y científico<sup>238</sup>.

De acuerdo al estudio de la Escuela Superior de Guerra, las Fuerzas Armadas tendrían un papel preponderante en la sociedad; la Seguridad Nacional se convertiría en un asunto de Estado cuyo rol en la sociedad sería encomendado desde el Ejecutivo que, por motivos de la existencia de un *enemigo interno* y una amenaza externa que ideológicamente concordaban entre sí, instauró el Estado de Sitio como instrumento constitucional para restringir ciertas libertades individuales y colectivas.

---

<sup>237</sup> Torres Del Río, *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional...* p.217

<sup>238</sup> Torres Del Río, *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. p. 216

La Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia no tuvo, como vimos, una aplicación tajante. Fue, ante todo, una variante teórica asumida por la ESDEGUE y aplicada paulatinamente desde finales del Frente Nacional, sin embargo, su utilización iría de la mano de la figura jurídica del Estado de Sitio, que no solo permitía un fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas, sino que también implicó la concepción de que la Seguridad Nacional era un asunto que trascendía al sector militar, que comprometía a toda la población nacional, generando así, según Silva, una militarización de lo civil<sup>239</sup>.

A pesar de que la «militarización de lo civil» supuso una restricción de las libertades individuales y colectivas en el marco del Estado de Sitio proclamado por la élite civil dirigente, consideramos que en el caso colombiano éste fenómeno de militarización se encuadra en lo que Eissa y Gastaldi llamaron «militarización positiva». Éste concepto hace referencia a un fenómeno social en el cual toda la población (militares y civiles) hace parte de un proyecto de desarrollo sustentado en la seguridad, enumerando así cuatro características que, a nuestro juicio, encajan en la experiencia colombiana de la militarización de lo civil:

1. Limitación en el uso de la fuerza, considerando que el Estado de Sitio no está por encima del Derecho de Gentes, como se explicó en el capítulo anterior.
2. Adecuación del instrumento de política pública a la naturaleza del problema, en tanto que las Fuerzas Armadas y su doctrina (primero la Defensa Nacional y luego la Seguridad Nacional) corresponden y encuadran su proceder dentro de las experiencias de la violencia colombiana.
3. Conducción civil de las Fuerzas Armadas, característica discrepante de la aplicación de la DSN en Colombia respecto a los países del Cono Sur, puesto que la subordinación militar al estamento civil, contrario a resquebrajarse, salió fortalecida.
4. Fuerzas Armadas como estamento no separado de la sociedad; particularmente, en los esfuerzos de políticas integrales para la solución del conflicto armado (como la acción cívico-militar) y el interés de los militares en incluir civiles en la planeación

---

<sup>239</sup> Juan Sebastián Silva, «La seguridad nacional en Colombia. Réspice pollum, militarización de lo civil y enemigo interno». *CRITERIOS. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*. Vol. 2. N.º 2 p. 283 p. 294

de las estrategias de Defensa y Seguridad a través de los cursos y seminarios de la ESDEGUE y la propaganda<sup>240</sup>.

De esta manera, la aplicación de la DSN en Colombia fue parcial respecto a los países del Cono Sur, puesto que siempre el sector civil (desde el Ejecutivo y el Legislativo) tuvo en sus manos la subordinación de la Fuerza Pública, propiciando de la misma manera, una «militarización positiva» de la sociedad. Sin embargo, tuvo un desarrollo y análisis doctrinario considerable que se entrevistaron en los cursos de la ESDEGUE y en las apropiaciones teóricas que se hacía de la DSN, especialmente materializadas en los documentos primarios y secundarios de planificación de la Seguridad Nacional, que buscan integrar todas las aristas del Estado dentro de un concepto de desarrollo y seguridad estrechamente relacionados, para lo cual, el Poder Nacional debía ser un instrumento básico que mediera en cuanto a la necesidad de alcanzar los Objetivos Nacionales.

Si bien la DSN durante el Frente Nacional tuvo sobre todo un papel planificador, influyó significativamente sobre las condiciones políticas y sociales posteriores al Frente Nacional, las que analizaremos a continuación.

#### La DSN después del Frente Nacional: oposición y élites

La Doctrina de la Seguridad Nacional, en añadidura a la dimensión político-militar antes tratada, fue parte sustancial del escenario en el cual se desarrolló una pugna de élites civiles: por un lado, la élite tradicional, mucho más nacional, favorecida por el modelo desarrollista de los años 50 y 60; y por otro lado, una nueva élite transnacional que buscaba crear un modelo de desarrollo más cercano a la inversión extranjera y al libre mercado.

En efecto, en el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), las medidas económicas adoptadas iban en contravía de las realizadas en los años sesenta, las cuales estimulaban la industrialización. Estas nuevas medidas, sumergieron al país en una crisis política y económica que creó las condiciones para la movilización social de distintos sectores y que verían su mayor punto en 1977, con el denominado Paro Cívico.

---

<sup>240</sup> Sergio Eissa, Sol Gastaldé. «Una reflexión en torno al concepto de militarización». *Escuela de defensa Nacional*. Serie de documentos de trabajo, No. 23. (2014). p.5

Estas medidas desindustrializadoras y abiertas al comercio como medida internacional, dejarían como consecuencia el fortalecimiento de una nueva élite transnacional que aprovecharía los flujos de divisas, la desincentivación de las exportaciones, la no intervención del Estado y la incentivación de la competencia, beneficiando así la monopolización; esto mientras comenzaban a gravitar, dentro de la órbita social colombiana, los dineros generados por la siembra y comercialización de la marihuana, fenómeno más conocido como la «bonanza marimbera»<sup>241</sup>

Estas nuevas élites trasnacionales veían a América Latina como un lugar idóneo para fortalecer la acumulación de sus capitales: por un lado, eran economías en vías de desarrollo, que observaban, con buenos ojos, el intercambio de productos desde la libertad de mercado; por otro, la Doctrina de la Seguridad Nacional les permitía integrar sus proyectos de desarrollo económico a una concepción de seguridad nacional que buscaba aliviar la crisis política de la época:

«Así, de alguna forma el Estado debía contrarrestar la acción desestabilizadora de los distintos actores que pugnaban por sus intereses y objetivos. Como se consideraba que era la seguridad del Estado la que estaba en juego, además del Estado de Sitio varios decretos buscaron una mayor efectividad de las Fuerzas Armadas y, por ello, le otorgaron competencia a la justicia penal militar para juzgar mediante consejos verbales de guerra los delitos contra sus miembros civiles o militares. Igualmente, se establecieron penas de reclusión hasta de un año para los que fabricaran, vendieran suministraran, compraran y portaran armas o municiones y para aquellos que utilizaran armas de uso privativo de las Fuerzas militares<sup>242</sup>».

El ascenso de estas élites trasnacionales, fuertemente relacionadas con el capital extranjero y con la inversión foránea, tuvo una amplia oposición. Desde la revista *Controversia*, se señalaron estas políticas como derivadas de una nueva influencia financiera, resguardada por las Fuerzas Armadas; en palabras de Aldana, Aguilar, Catalina Trujillo y Ernesto Trujillo:

Frecuentemente, los préstamos del BID son facilitados a cambio de concesiones políticas y militares, que entre otras cosas van a resguardar de riesgos las inversiones de las multinacionales. Entre las condiciones figura que una parte de los costos de las obras financiadas tiene que ser compartida por el país que recibe el préstamo; además, la mayoría de los bienes necesarios para implementar la

---

<sup>241</sup> Torres Del Río, *Colombia siglo XX...* p. 257

<sup>242</sup> Torres Del Río, *Colombia siglo XX...* p 257.

construcción de las obras proyectadas, tiene que ser adquirida en los Estados Unidos. Y finalmente este país puede cancelar el financiamiento, en el peor de los casos, dentro de los 30 días en que se infrinjan las reglas por parte del país»<sup>243</sup>.

Otro problema álgido que fue de la mano con la nueva perspectiva neoliberal del desarrollo, fue la queja respecto a la Doctrina de Seguridad Nacional y la restricción de derechos ciudadanos. No es nuestro objetivo ahondar respecto a este sentido, pero daremos un leve esbozo de la problemática

En algunos sectores, se denunció la vulneración de los derechos humanos que traía consigo la aplicación de la DSN, sobre todo finalizando el gobierno de López Michelsen y comenzando el de Turbay Ayala, éste, en particular con la imposición del Estatuto de Seguridad.

Aunque para algunos autores, la preocupación de los Derechos Humanos no fue más que una estrategia de las élites transnacionales y especialmente de Estados Unidos para «enmendar» los «daños» de la Doctrina de Seguridad Nacional, primordialmente impulsado por las élites transnacionales<sup>244</sup>, para otros, los derechos en cuestión fuertemente vulnerados por la aplicación de la DSN.

Para Velásquez, la consolidación de la DSN fue un proceso que paralelamente afectó los derechos humanos de la población, Esta afectación iba unida, no obstante, con la negativa del gobierno colombiano de firmar los protocolos I y II de Ginebra sobre *ius in bellum* (Derecho de la Guerra)<sup>245</sup>. Torres Del Río considera que la negativa a la firma de estos protocolos marchaba paralelamente a la apropiación doctrinaria antisubversiva. La negativa colombiana tuvo, por razones, la calificación de ambiguo el artículo 1 del Protocolo II

---

<sup>243</sup> Efraín Aldana, Luis Ignacio Aguilar, Catalina H de Trujillo, Ernesto Trujillo. «Las multinacionales en el mundo y Colombia». *Controversia* No. 52-53. (1977). pp. 35-36

<sup>244</sup> Según Alejandro Reyes, Guillermo Hoyos, Jaime Heredia, y el Equipo Investigativo CENDEP: «La reacción del pueblo latinoamericano a la doctrina de Seguridad Nacional ha sido su rechazo decidido e incondicional. Rechazo que ha ido creciendo a la par con la impopularidad de los militares al interior de las naciones del subcontinente, y con el desprestigio de los Estados Unidos como principal mantenedor de los regímenes de Seguridad Nacional en el exterior. Esto ha hecho que el capital multinacional –primer perjudicado potencial en este proceso- haya echado mano por intermedio del presidente Jimmy Carter, de otro instrumento ideológico de dominación más acorde con la ideología burguesa y, sobre todo, más popular: los Derechos Humanos». Alejandro Reyes, Guillermo Hoyos, Jaime Heredia, Equipo Investigativo CENDEP, «Estatuto de seguridad. Seguridad nacional, Derechos Humanos, Democracia restringida» *Controversia*. No. 70-71 (1978). p. 19

<sup>245</sup> Velásquez Rivera, *Historia comparada de la Doctrina de la Seguridad Nacional...* p. 203.

respecto a la definición de lo que sería un conflicto armado desarrollado en un territorio entre una parte de las fuerzas armadas regulares y una parte de las fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados con efectivo control del territorio, con el temor de que la firma de estos protocolos pudieran otorgarle estatus de beligerancia a unos grupos armados ilegales quienes a través de la violencia buscaban derrocar, con todo y las restricciones de libertades individuales y colectivas, a un Estado democrático<sup>246</sup>, con reconocimiento internacional, y doblegar y deslegitimar a unas Fuerzas Armadas legales y constituidas, que habían sufrido (y sufren) el rigor de sus ataques violentos.

Distintos sectores hicieron denuncias acerca de la aplicación de la DSN y el Estado de Sitio en los años posteriores al Frente Nacional. Especialmente durante el gobierno de Turbay Ayala, la agitación política y la controversia estuvieron a la orden del día en la sociedad. Tanto Turbay como el ministro de Defensa, general Luis Carlos Camacho Leyva, cimentaron la aplicación del Estado de Sitio como una fórmula para la reducción de la criminalidad y las guerrillas que tanto impacto generaban en áreas rurales predominantemente. Camacho, por entonces en su cargo de ministro, formuló, desde sus conocimientos de Derecho (puesto que era abogado), una arquitectura jurídica que le permitiera combatir a los grupos armados ilegales con absoluta determinación pero siempre dentro del marco de la ley, por lo que podría apreciarse una correspondencia en la visión de los problemas de seguridad y defensa entre el Presidente y el Ministro, siendo éste último quién a la larga sería la cabeza detrás de dicho marco jurídico: el Estatuto de Seguridad<sup>247</sup>.

A la par de esto, las guerrillas resurgían en su capacidad bélica y accionar violento contra los militares y la población civil, así como se consolidaría definitivamente la guerrilla urbana del M-19, nacida en las entrañas de la ANAPO. Estas acciones violentas de las guerrillas obligaron a una respuesta de las Fuerzas Armadas que, al mismo tiempo, según Leal Buitrago, ocasionó una polarización política, ya fuera a favor o en contra de las maniobras militares. Fue en este punto donde las denuncias de la violación de los derechos humanos se hacen públicas, con respuestas desde el Ejecutivo que alimentaban la polarización, sobre todo por su rechazo a los informes internacionales al respecto;

---

<sup>246</sup> Torres Del Río. *Colombia siglo XX*. p. 261.

<sup>247</sup> «Revista Semana». *Abogado y no tropero*. (Consultado el 10 de mayo del 2019), en: <https://www.semana.com/especiales/articulo/abogado-no-tropero/618-3>

posteriormente realizó esfuerzos de pacificación inoperantes como la propuesta de una amnistía a los guerrilleros que aún se encontraban dentro de la ilegalidad<sup>248</sup>.

De esta forma, la Doctrina en la Seguridad Nacional, desde su aplicación a finales del Frente Nacional, se convirtió en un instrumento de unas nuevas élites, esta vez de carácter transnacional, al vincular el desarrollo con la Seguridad Nacional, demostrando así un relevo no solo en los postulados económicos (del desarrollismo a la desindustrialización y neoliberalismo) sino también doctrinarios (Defensa Nacional a Seguridad Nacional), haciendo una diferenciación, en el caso colombiano, entre una doctrina de Defensa Nacional con fuertes tesis desarrollistas impulsadas no solo por sus gobiernos sino teorizadas también desde la institución castrense, a una de Seguridad Nacional, con un carácter más cosmopolita y protector de la libertad de mercado.

Esta aplicación de la DSN, marchó al mismo tiempo con el recrudecimiento del conflicto armado, que ligado al establecimiento del Estado de Sitio, restringió las libertades individuales y colectivas, mientras que dio pie a reiteradas denuncias de vulneración de los derechos humanos por parte de algunos miembros de la Fuerza Pública, quienes, paralelamente, seguían siendo las principales víctimas de la violencia ilegal de las guerrillas de izquierda en Colombia, alimentadas por varias experiencias revolucionarias en Vietnam, Argelia, Cuba y África Subshariana.

---

<sup>248</sup> Francisco Leal Buitrago, «Surgimiento, auge y crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia». *Análisis Político*. No. 15 (1992) p.27.

## CONCLUSIONES

Antes de pasar a las consideraciones finales sobre este documento, parece necesario mencionar la forma y el fondo en los que concebimos la realización de esta investigación: forma en el sentido estructural del documento; fondo en tanto las fuentes consultadas, las voces rescatadas, la priorización informativa sobre las fuentes, temas, procesos o acontecimientos que iluminan el camino recorrido de este trabajo y que hacen parte de las experiencias humanas de la Guerra Fría. No podrían entenderse las problemáticas aquí tratadas sin tener en cuenta la bipolaridad del sistema internacional en esta época. Por un lado, en la división de bandos en una lucha política, y por otro, en la dialéctica ideológica entre dos concepciones de sociedad, Estado, economía y cultura.

En cuanto a la *forma*, consta manifestar que se han elegido tres debates que, para el autor, encierran la mayoría de las dinámicas políticas, militares y sociales de Colombia en el período 1958-1974. Estos debates se presentaron en el seno de las Fuerzas Armadas y de la Academia, pero al final, logran integrar, en ambos sectores, un punto común: la importancia que éstos poseen para el país. En efecto, las Fuerzas Armadas han sido desde la independencia nacional un actor clave en la sociedad colombiana: no solo por su rol dentro de ella, sino por su peso político, casi abanderado, de unos proyectos de Estado inestables (durante el siglo XIX) o definidos pero en riesgo (como en el siglo XX, en especial en la Guerra Fría). De tal manera que es imprescindible entender el funcionamiento castrense para analizar con mejores herramientas el conjunto del devenir colombiano.

El *fondo* tiene que ver, de modo directo, con la forma. Se considera que el sector castrense, a pesar de su importancia histórica, no ha sido estudiado lo suficiente, recabando en esta insuficiencia el silenciamiento deliberado de su opinión, de su voz. Resulta paradójico acercarse a las fuentes secundarias y ver, *de facto*, una especie de prevención, alejamiento o temor a lo *militar*, demostrando que este cuerpo, tan importante y de trascendencia tan profunda en nuestra historia y en nuestra sociedad, estuviera apartado de la sociedad: como si fuera una especie de grupúsculo que en nada tiene que ver con la cotidianidad, con el día a día del devenir colombiano, o sencillamente tan diferente, especial, *enigmático*, que las voces que de él emanan debieran ser estudiadas con pinzas, desconfianza y con la certeza de que la voz de *ellos* (los militares) no puede ser como la de *nosotros* (los civiles). En

otras palabras, que las voces de los militares riñen directamente con lo que se considera como lo *justo*, lo *verdadero*, lo *bueno* o simplemente como lo *real* dentro de una Academia que, al menos en lo referente a los temas aquí tratados, se fundamenta en unos paradigmas que a nuestro juicio –y esa es la intención, al menos el inicio de ella–, deben ser cuando menos cuestionados con rigurosidad y hondura.

También notará el lector, en la evaluación de las fuentes utilizadas, la escasez de fuentes documentales primarias emanadas desde la institución castrense. Pero dicha carencia se presentó primordialmente por la imposibilidad de acceder a documentos que se encuentran restringidos debido a su confidencialidad. Esta dificultad trató de ser superada con un extenso estudio de otras fuentes oficiales como editoriales de revistas, Memorias de Guerra, reflexiones y testimonios de militares de destacada carrera, análisis dentro de la academia castrense a través de sus revistas, así como contenidos académicos de militares producidos desde las universidades, entre otras. Dichas fuentes fueron puestas en diálogo con documentos de diversa procedencia académica y política.

En el primer capítulo se indagó acerca de la acción cívico-militar como una estrategia integral para afrontar el naciente conflicto armado. Valorando de esta forma la importancia de esta política, se analizó la dimensión social que en Colombia tuvo esta estrategia antisubversiva, afianzada por unas relaciones cívico-militares que, a través de una *Pauta Moderadora*, desembocaron en una nueva estrategia de inclusión social a través de las Fuerzas Armadas, pero con un gran acompañamiento de diversas entidades públicas y privadas. Sin embargo, las élites políticas no tuvieron el interés de generar políticas que tuvieran incidencia estructural dentro de los problemas sociales del país, desaprovechando, de esta forma los esfuerzos de la Fuerza Pública por contribuir al desarrollo de las regiones marginadas.

En el segundo capítulo se cuestionó el paradigma académico que sostiene que las Fuerzas Armadas obtuvieron, durante el período del Frente Nacional, una autonomía en su funcionamiento y, en general, en los «asuntos militares» (como se mencionó en la Doctrina Lleras). Por un lado, a través de los presupuestos, se pudo observar que existieron diferencias sensibles entre el estamento castrense y el civil debido a la insuficiencia de los recursos económicos otorgados a los militares para su manejo, además de la aplicación de

la acción cívico-militar y el funcionamiento y modernización de sus equipos. Sujeto a esto se encuentra la ausencia de deliberación de unas Fuerzas Armadas que se subordinaron al poder civil, pero que al mismo tiempo, modificaron su rol en la sociedad debido a la declaración del Estado de Sitio, figura jurídica que fortaleció el accionar institucional militar en el marco de la adjudicación de poderes con poca regulación legislativa por parte del gobierno. Por otro lado, hicimos hincapié en la Justicia Penal Militar como el único medio en el cual se dieron ciertas facultades a las FF.AA para juzgar civiles que habían sido detenidos por delitos relacionados al conflicto armado.

En el tercer capítulo consideramos a la Doctrina de Seguridad Nacional como una estrategia contrasubversiva que había sido aplicada en Colombia, pero no de forma tajante como en los casos del Cono Sur. En medio de la aplicación de ésta, se encuentra como trasfondo un relevo de las élites civiles nacionales por unas élites transnacionales que, gracias a las medidas neoliberales impulsadas en las décadas de 1970 y 1980, fueron cimentando su posición dentro de la dirigencia estatal. Así pues, la DSN integra una estrecha relación entre la «seguridad» y el «desarrollo», haciendo de la primera la condición necesaria y el motor fundamental de la segunda. Para finalizar, la aplicación de la DSN fue cuestionada severamente por algunos sectores sociales que veían vulneradas algunas de sus libertades individuales y colectivas, debido al ejercicio coercitivo de varias medidas políticas esgrimidas por los gobiernos de turno y a las denuncias por vulneración de los derechos humanos..

En estos tres capítulos hemos tratado de demostrar y reafirmar nuestra hipótesis de que las Fuerzas Armadas permanecieron subordinadas, en todo momento, al poder civil y que su rol en la sociedad, así como las facultades adquiridas, fueron resultado de un control ejercido por parte del Ejecutivo y el Legislativo en lo referente a su funcionamiento. En el primer capítulo, en la acción cívico-militar como estrategia y política pública e integral para enfrentar el naciente conflicto armado; en el segundo, demostrando que el funcionamiento de las Fuerzas Armadas estuvo estrechamente ligado a los presupuestos otorgados por parte del sector civil (Ejecutivo y Legislativo), así como sus facultades implícitas otorgadas por el Ejecutivo a través del Estado de Sitio y el Legislativo por medio de todo el dispositivo jurídico que regulaba su funcionamiento y su rol en la sociedad; por último, en el tercer

capítulo, señalando a las élites civiles como conductoras de unas Fuerzas Armadas cuya nueva doctrina se veía enmarcada en una relación estrecha entre seguridad y desarrollo de la nación.

Estos tres debates mencionados, obligan a considerar a las Fuerzas Armadas como el actor principal de esta investigación, otorgándole un papel muy importante dentro del período del Frente Nacional. Por tal motivo, quisimos acercarnos a esta institución teniendo en cuenta la palabra de sus personalidades y documentos, sin dejar de lado que, en un país como el nuestro con un repertorio tan extenso en lo relacionado a los conflictos de índole política y social, es menester acercarse a la institución castrense integrándola dentro del común del pueblo colombiano, y no continuar considerándola como una entidad ajena a sus experiencias.

Queremos finalizar estas consideraciones finales con una frase que invita a explorar un posible acercamiento en los criterios y concepciones de Estado, sociedad y economía del país, entre los civiles y los militares, que, según lo contemplado a lo largo de los tres capítulos, recaen en la necesidad de estudiar y aplicar medidas estructurales que solucionen los problemas de pobreza y marginalidad que son originarios de los conflictos políticos que aún hoy siguen vivos:

«En cuanto a la terapéutica, creo que los militares fuimos más pragmáticos que los autores del libro<sup>249</sup>, lo que resulta explicable a la luz de nuestro contacto directo con ese mundo alucinado y sanguinario, del cual derivamos los remedios de simple sentido común y de psicología quizás intuitiva, que comenzamos a aplicar en nuestras respectivas áreas de responsabilidad. El de ellos es la combinación de sociología académica (Fals Borda), criminología (Umaña Luna) y espiritualidad (Guzmán Campos), disciplinas que cada uno de ellos empleó en su campo de análisis. Pero había una inobjetable coincidencia en la aproximación humana de la tragedia...<sup>250</sup>»

---

<sup>249</sup> Haciendo referencia al libro *La Violencia en Colombia*.

<sup>250</sup> Álvaro Valencia Tovar, *testimonio de una época...* pp. 442-443.

## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES PRIMARIAS

#### Documentos

Archivo General de la Nación (AGN), Bogotá, Colombia. , Sección: Ministerio de Gobierno, Fondo: División de Territorios Nacionales. Caja 48, carpeta 5, f. 8.

«Carta del sargento Shriver al presidente John F. Kennedy» (1961). Consultado el 16 de marzo en: p.2. <https://catalog.archives.gov/id/193719>

Constitución Política de Colombia de 1886, Artículo 121. Consultado el 10 de marzo en: <http://americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/constituciones/colombial886.pdf>

Orden Ejecutiva de creación de los Cuerpos de Paz. (Marzo 1 de 1961). Consultado el 15 de marzo en: <https://catalog.archives.gov/id/300010> p.1

#### Memorias de los Ministros de Defensa Nacional

Ayerbe Chaux, Gerardo. Ministerio de Defensa. *Memorias de Defensa, 1970*. Bogotá: Imprenta de las Fuerzas militares, 1970.

Currea Cubides, Hernando. Ministerio de Defensa, *Memoria de Defensa, 1972*. Bogotá: Imprenta de las Fuerzas Militares.

Hernández Pardo, Rafael. Ministerio de Guerra. *Memorias de Guerra, 1960*. Bogotá: Imprenta de las Fuerzas Militares, 1960.

Hernández Pardo, Rafael. Ministerio de Guerra. *Memorias de Guerra, 1961*. Bogotá: Imprentas de las Fuerzas Militares, 1961.

Pizarro, Rebeiz. Ministerio de Defensa, *Memorias de Defensa 1966*, Bogotá, Imprenta de las Fuerzas Militares, 1966.

Ruiz Novoa, Alberto. Ministerio de Guerra. *Memorias de Guerra de 1963*. Bogotá, Imprenta de las Fuerzas Militares.

Ruiz Novoa, Alberto. Ministerio de Guerra. *Memoria de Guerra 1964*, Bogotá, Imprenta de las Fuerzas Militares, 1964.

Varón Valencia, Abraham. Ministerio de Defensa Nacional. *Memoria de Defensa, 1974-1978*, Bogotá, Imprenta de las Fuerzas Militares, 1978.

#### Revistas Ejército

Departamento E-3. Sección de Planes y operaciones. «Como ayudar a contrarrestar a la delincuencia». *Revista Ejército*. Vol. V, N.23. (1965):245-247.

Revista Fuerzas Armadas. Editorial. «Generalidades sobre Seguridad Nacional». *Revista Fuerza Armadas*. Vol. XXXII. No. 96 (1980): 245-248.

Revista Ejército. Editorial. «La acción cívica. Cómo cumplirla». *Revista Ejército*. Vol. II, N.9. (1962): 497-506.

Revista Ejército. «La Guerra Psicológica». Editorial. *Revista Ejército*. Vol II. No.8 (1962). 301-302

Revista Ejército. Editorial. «Sabemos». *Revista Ejército*. Vol II. N.34 (1968): 335-337.

#### Revista Fuerzas Armadas

Valencia Tovar, Álvaro. «Acción Integral. Una Historia de ayuda y gestión». En: *Revista Fuerzas Armadas*. Vol. 60 N. 198. (2006): 6-11

Departamento de Estrategia y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. «Consideraciones Generales sobre Doctrina de Seguridad Nacional» *Revista Fuerzas Armadas*. Vol. XXVIII No. 83. (1976): 205-215.

Fuerzas Armadas. Editorial. «Defensa Nacional Integral», en *Revista Fuerzas Armadas*. Vol. 29 No. 86. (1977). 171-173

Castaño Rubiano, César Augusto. «General Alberto Ruiz Novoa. Un soldado de todos los tiempos», en: *Revista Fuerzas Armadas*. Vol. XC. No. 239. (2017): 8-18.

Valencia Tovar, Álvaro. «Operación América». En: *Revista Fuerzas Armadas*. Vol. LXII. Edición 201. (2007): 40-49.

Mejía Valenzuela, Alfonso. «Un aspecto de la Seguridad Nacional». *Revista Fuerzas Armadas*. Vol. XVII No.51 (1968): 323-326.

#### Artículos electrónicos

«Abogado y no tropero». *Revista Semana*. Consultado en <https://www.semana.com/especiales/articulo/abogado-no-tropero/618-3>

Meza, Christian. «Acción Integral. Una nueva estrategia para ganar la guerra» Consultado en: <https://www.cacom5.mil.co/acci%C3%B3n-integral-una-nueva-estrategia-para-ganar-la-guerr>

Velásquez, Carlos. «In Memoriam. General Fernando Landazábal Reyes». *El Nuevo Siglo*. Consultado en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2018-general-fernando-landazabal-0>

### Artículos en periódicos

«Acción cívico-militar, antesala de la violencia». *Voz Proletaria*. [Bogotá], Abril 16, 1964. p. 4

Ejército Nacional. «Editorial» *Periódico Ejército*, 7 de julio de 1962.

«Jornadas cívico-militares». *Voz de la Democracia*. [Bogotá], 18 al 24 de octubre. No. 197, 1962, p.3.

«Justicia Militar, lacra nacional». *Voz de la Democracia*. Número 198. [Bogotá], octubre, 1962. p. 6.

«La nueva filosofía de las Fuerzas Armadas ». *Voz de la Democracia*. [Bogotá], No. 246., octubre de 1963.

«La propaganda negra del Ejército». *Voz Proletaria*. [Bogotá]. No. 24, mayo 14 de 1964., p.3.

«Los Cuerpos de Paz». *Voz de la Democracia*. Número 246. [Bogotá], octubre, 1963. p. 14.

«Tropas yanquis ocuparán el país». *Voz Proletaria*. [Bogotá]. No 219, marzo 28 de 1963. p.98.

«Una ambición que nunca tuve. Testimonio del general Ruiz sobre su salida del Ministerio de Guerra». *El Tiempo. Lecturas Dominicales*. [Bogotá], 28 de septiembre de 1997. pp. 6-8.

## *FUENTES SECUNDARIAS*

### Artículos

- Aldana, Efraín. Aguilar, Luis Ignacio; de Trujillo, Catalina; Trujillo, Ernesto. «Las multinacionales en el mundo y Colombia». *Controversia* No. 52-53. (1977). pp. 35-36
- Andrade Becerra, Óscar David. «Relaciones cívico-militares en Colombia: apuntes para un estado del arte», *Revista Análisis Internacional*. No.6 (2012): 145-171.
- Aranguren Romero, Juan Pablo. «Inmunización y militarización del cuerpo social en Colombia: el Estado de Emergencia permanente» *Athenea Digital*. (2015): 305-327.
- Caballero Argáez, Carlos. «La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX. *Revista de Estudios Sociales*, No. 33. (2009): 91-103
- Calderón, Fernando. «Estado de Sitio, militarismo y Estatuto de Seguridad», *Documentos Políticos*. No. 134 (1979): 9-27
- Carvajal, Jorge Enrique; Guzmán, Andrés Mauricio «Autoritarismo y democracia de excepción: el constitucionalismo del Estado de Sitio en Colombia (1957-1978)», *Revista Prolegómenos- Derechos y Valores*. 20, No. 40, (2017): 63-75.
- Castrillón, Javier. «The Cold War in Colombia: Colombian Defence Policy and the role of the United States, 1966-1970». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. No. 1. Vol. 8. (2013):85-112.
- Eissa, Sergio. Gastaldé, Sol. «Una reflexión en torno al concepto de militarización». *Escuela de defensa Nacional*. Serie de documentos de trabajo, No. 23. (2014).
- Gallón Giraldo, Gustavo; Barreto Soler, José Manuel. «Los Estados de Excepción contra la democracia». *Revista de Derecho Público*. Vol. 8, no. 4. Nov. (1993): 39-46
- García García, Víctor David. «La seguridad en disputa: divergencias y contradicciones en torno al concepto». *Revista Cambios y Permanencias*. Vol. 9, No. 1 (2018): 143-165.
- Leal Buitrago. «La Doctrina de la Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur», *Revista de Estudios Sociales*, no. 15, (2003): 74-87.

- Leal Buitrago, Francisco. «Política e intervención militar en Colombia». *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 32, No. 3 (1970): 491-538
- Leal Buitrago, Francisco. «Surgimiento, auge y crisis de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina y Colombia». *Análisis Político*. No. 15 (1992): 6-34.
- Lizarazo, Julieta. «Política Exterior Colombiana 1962-1966: Anticomunismo, Multilateralismo e Integración Fronteriza» (S.F).
- Nina, Andrés. «La Doctrina de la Seguridad Nacional y la integración latinoamericana». *Nueva Sociedad*, No.27 (1979). 33-50.
- Nieto Ortiz, Pablo «¿Subordinación o autonomía? El ejército colombiano, su relación política con el gobierno civil y su configuración en la violencia, 1953-1990» Buenos Aires, CLACSO, 2004.
- Perdomo, Marta Patricia «La militarización de la justicia: una respuesta estatal a la protesta social (1949-1974)». *Análisis Político*, No. 76 (2012): 83-102.
- Pizarro Leóngomez, Eduardo. «Marquetalia: el mito fundacional de las FARC» (2006). Consultado en <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/57/03.htm>
- Posada, Martín. «Ejército y poder burgués en Colombia». *Revista Uno en Dos*. No. 6 (1975). 7-63.
- Reyes, Guillermo Hoyos; Heredia, Jaime; Equipo Investigativo CENDEP, « Estatuto de seguridad. Seguridad nacional, Derechos Humanos, Democracia restringida» *Controversia*. No. 70-71 (1978). p. 19
- Rojas, Diana Marcela. «La alianza para el Progreso en Colombia». *Análisis Político* No. 70 (2010): 91-124.
- Schweller, Randall. «Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In», *International Security*, Vol. 19, No. 1, (1994): 72-107.
- Silva, Juan Sebastián. «La seguridad nacional en Colombia. Réspice pollum, militarización de lo civil y enemigo interno». *CRITERIOS. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*. Vol. 2. N.º 2 (2009): 283-312.
- Sweeney, Kevin; Fritz, Paul. «Jumping on the Bandwagon: An Interest-Based Explanation for Great Power Alliances». *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 2 (2004): 428-449.

### Libros

- Andrade Amaya, Alberto. «El Ejército en los gobiernos del Frente Nacional». En: *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*. Ejército, Tomo III. 115-146. Bogotá: Planeta, 1993.
- Ayala Diago, César Augusto. *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional. Los orígenes de la Alianza Nacional Popular ANAPO (1953.1964)*. Bogotá: Universidad Nacional, 1996.
- Barreto Rozo, Antonio. *La generación del Estado de Sitio*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2011.
- Bermúdez Rossi, Gonzalo. *El poder militar en Colombia*. Bogotá: Expresión, 1982.
- Blair, Elsa. *Las Fuerzas Armadas: una mirada civil*. Bogotá: CINEP, 1993.
- Bouthoul, Gaston. *Tratado de Polemología*. Madrid: Ediciones Ejército, 1984.
- Calvo, Roberto. *La doctrina militar de la Seguridad Nacional. Autoritarismo, política y neoliberalismo en el Cono Sur*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 1979.
- Carranza, Mario. *Fuerzas Armadas y Estado de Excepción en América Latina*. México: Siglo Veintiuno, 1978.
- Cepeda Ulloa, Fernando; Pardo, Rodrigo. «La política exterior colombiana (1946-1974)», en *Nueva Historia de Colombia*, Tomo III. 29-54. Bogotá, Planeta, 1989.
- Comblin, Joseph. *El poder militar en América Latina*. Salamanca, Sígueme, 1978.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés *El juego del poder: historia armas y votos*. Santa Fe de Bogotá: Ediciones Uniandes, 1998.
- Deas, Malcolm. «Perspectiva histórica de las relaciones cívico-militares en Colombia», en: *Las relaciones cívico-militares en tiempos del conflicto armado*, ed. Jaime Canal, Fernando Cepeda Ulloa. 77-85. Bogotá, Embajada de los Estados Unidos en Colombia, 2003.
- Gilhodés, Pierre. «El Ejército colombiano analiza la violencia». En: *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Ed. Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda. 297-319. Bogotá: Cerec, 1986.
- Hartlyn, Johnatan. *La política del régimen de coalición. El caso del Frente Nacional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1993.
- Kissinger, Henry. *La diplomacia*. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 2014.

Landazábal Reyes, Fernando. *Estrategia de la subversión y su desarrollo en América Latina*. Bogotá: Pax, 1969.

Landazábal Reyes, Fernando. *Factores de Violencia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1981

Leal Buitrago, Francisco. *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.

Lieuwen., Edwin. «Militarism and politics in Latin America». En: *The role of the military in under developed countries*, ed. John Johnson., 131-163. Princeton: Princeton University, 1962.

Londoño, Juan Fernando. «Colombia y Estados Unidos: ¿Una relación por revisar?» En: *Colombia, una política exterior en transición*. Ed: Diego Cardona Cardona. 235-272. Bogotá: FESCOL, 2011.

Obregón, Liliana. «Colombia en la Guerra Fría: entre movimientos antiimperialistas y estados anticomunistas», en *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia*. Ed, Arlene Tickner y Sebastián Bitar. 145-166. Bogotá: Universidad de los Andes, 2017.

Rodríguez Hernández, Saúl. *La influencia de los Estados Unidos en el Ejército Colombiano, 1951-1959*. Medellín, La Carreta Editores, 2006.

Rouquié, Alain. *El Estado Militar en América Latina*. México: Siglo Veintiuno, 1984.

Rueda Santos, Rigoberto. *De la guardia de las fronteras a la contrainsurgencia. Elementos de la evolución política e institucional del Ejército colombiano 1958-1965*. Bogotá: ICFES, 2000.

Ruíz Novoa, Alberto. *El Gran Desafío*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1965.

Russell, Ramsey. *Guerrilleros y soldados*. Bogotá: Tercer Mundo, 1981.

Sánchez, Gonzalo; Meertens, Donny. *Bandoleros, campesinos y gamonales. El caso de la Violencia en Colombia*. Bogotá: El Áncora Editores, 1983.

Santos Pico, Manuel José. *Apuntes de estrategia sobre Seguridad y Defensa Nacional*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, 2010.

Schmitt, Carl. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

Stepan, Alfred. *Brasil: los militares y la política*. Buenos Aires: Amorrortu, 1971.

Tirado Mejía, Álvaro. *Los años sesenta. Una revolución en la cultura*. Bogotá: Debate, 2015.

Torres Del Río, César. *Colombia siglo XX. De la Guerra de los Mil Días a la elección de Álvaro Uribe*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

Torres Del Río, César. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. Bogotá: Planeta, 2000.

Ugarriza, Juan Esteban; Pabón Ayala, Nathalie. *Militares y guerrillas. La memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares. 1958-2016*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2017.

Valencia Grajales, José Fernando. *El control constitucional durante el Frente Nacional*. Bogotá: Ediciones UNAULA, 2018.

Valencia Tovar, Álvaro. *Mis adversarios guerrilleros*. Bogotá: Planeta, 2009.

Valencia Tovar, Álvaro. *Testimonio de una época*. Bogotá: Planeta, 1992.

Vargas Velásquez, Alejo. «La estrategia contrainsurgente del Frente Nacional al gobierno de Álvaro Uribe Vélez». En: *Ensayos sobre Seguridad y Defensa*. 97-144. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

Vargas Velásquez, Alejo. «Hacia un Ejército Profesional Moderno en Colombia». En: *De milicias reales a militares contrainsurgentes*, Ed: César Torres Del Río, Saúl Rodríguez. 299-338. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

Vargas Velásquez, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Medellín: La Carreta Editores, 2010.

Velásquez Rivera, Édgar. *Historia Comparada de la Seguridad Nacional: Chile-Colombia*. Bogotá: Ediciones Ántropos, 2009.

### Tesis y disertaciones

Cabrera, Fabricio. «Relaciones civiles y militares durante el período comprendido entre 1994-2002 y su incidencia en la seguridad nacional». Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana, 2005.

Ciro Gómez, Andrés Rolando. «Fuerza Pública en Colombia: aproximación a la limitación de sus derechos políticos». Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia, 2012.

Mantilla, Anny; Ocampo, Wilson. «Cultura estratégica en el Ejército Nacional» Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada, 2012.

Silva Urbano, Manuel Guillermo. «La Acción Integral como una estrategia efectiva hacia la consolidación de la seguridad y defensa nacional.». Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada, 2014.