

**DE UNA ACTIVIDAD CRIMINAL A UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD
NACIONAL: LA INCIDENCIA DEL NARCOTRÁFICO EN LA INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD EN COLOMBIA (1986-1994)**

NATALIA HERNÁNDEZ MELO

Trabajo para optar por el título de Magíster en Estudios Políticos

Dirigida por: Edgar Mauricio Solano Calderón

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
2013**

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a Dios, a mis padres por ser el motor que me impulsó a buscar el título por el que estoy optando.

A mis profesores y compañeros de la Maestría, por brindarme un espacio de aprendizaje enriquecedor y a mi tutor, por su valioso acompañamiento y aportes a este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: DE LA RELACIÓN: DISEÑO INSTITUCIONAL, SEGURIDAD Y NARCOTRÁFICO	6
1.1. ¿QUÉ ES INSTITUCIONALISMO Y CAMBIO INSTITUCIONAL?	8
1.2. EL ENEMIGO INTERNO: EL PARADIGMA DE SEGURIDAD NACIONAL EN LOS GOBIERNOS DE VIRGILIO BARCO Y DE CÉSAR GAVIRIA.....	13
1.3 EL NARCOTRÁFICO A FINALES DE LA DÉCADA DE LOS 80 Y PRINCIPIOS DE LOS 90.....	17
PRIMERA FASE: INTRODUCCIÓN DE LA COCA EN COLOMBIA, CONSOLIDACIÓN DE LOS GRANDES CARTELES, GUERRA CONTRA LA DROGA MEDIANTE EL ESTATUTO DE SEGURIDAD	18
SEGUNDA FASE: CONSOLIDACIÓN DE LOS GRANDES CARTELES DE LA DROGA	20
TERCERA FASE: LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO.....	21
CAPÍTULO 2: DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD ENTRE 1986 A 1994.....	26
2.1. EL GRAN DISEÑO INSTITUCIONAL CONSTITUCIONAL ENTRE 1886 Y 1994.....	27
2.1.1. LA SEGURIDAD DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1886	27
2.2. HACIA EL CAMBIO INSTITUCIONAL: LA CONSTITUYENTE	29
2.3 LA SEGURIDAD DESDE LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE 1991	30
2.4. ENFRENTANDO LAS AMENAZAS INTERNAS: LOS ESTATUTOS DE SEGURIDAD	33

2.5. LA FUERZA PÚBLICA.....	36
CAPÍTULO 3: LA INFLUENCIA DEL NARCOTRÁFICO EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD	43
3.1. EL “ENEMIGO INTERNO” Y LAS REGLAS DE JUEGO	44
3.1.1. VIRGILIO BARCO Y LA GUERRA TOTAL.....	47
3.2.2. CÉSAR GAVIRIA Y EL NARCOTRÁFICO COMO UNA AMENAZA GLOBAL.....	52
3.3. LAS FUERZA PÚBLICA FRENTE AL NARCOTRÁFICO: POLICÍA MILITAR - EJÉRCITO POLICIAL.....	58
3.3.1. OPERACIONES SIGNIFICATIVAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO	60
CONCLUSIONES	64

TABLA DE CUADROS

Cuadro 2.1. Estructura operacional de la Policía Nacional 1986 – 1994.....	37
Cuadro 2.2. Estructura operacional del Ejército entre 1986 – 1994.....	38
Cuadro 2.3 Presupuesto de seguridad y defensa 1985 -1994.....	42
Cuadro 3.1. Consolidado de cultivos ilícitos en Colombia.....	46
Cuadro 3.2 Cultivo y producción de cocaína en Colombia 1986-1994.....	46
Cuadro 3.3. Cultivo y potencial de producción de cocaína en Colombia en el período Gaviria 1990-1994.....	47
Cuadro 3.4. Resultados de la lucha antidrogas entre 1986 y 1989.....	52
Cuadro 3.5. Recursos empleados en la lucha contra las drogas 1986 – 1994.....	57

INTRODUCCIÓN

La ley 30 de 1986 estableció el Estatuto Nacional de Estupefacientes en el cual se definió como droga toda sustancia que introducida en el organismo vivo modifica todas sus funciones fisiológicas; estupefaciente aquella droga no prescrita medicamente que produce dependencia y psicotrópico aquella droga que actúa sobre el sistema nervioso produciendo efectos neurofisiológicos. El Estatuto tenía como finalidad limitar la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes y sustancias sicotrópicas solo para fines médicos o científicos; no obstante, en Colombia alrededor de este tipo de sustancias se estableció una actividad económica ilegal conocida como el narcotráfico; el cual se consolida gracias a la creación de redes conocidas como los carteles de la droga los cuales se especializaron en el cultivo, la producción, el transporte y la comercialización de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de manera ilícita, también conocidas como drogas ilícitas.

Esta situación no fue exclusiva de Colombia y frente al crecimiento del tráfico de las drogas ilícitas, las Naciones Unidas en 1989 promulgaron la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Sicotrópicas, ya que, esta actividad al ser concebida como una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos menoscaba las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad. Del mismo modo, produce efectos sobre las economías lícitas al corromper las estructuras económicas, comerciales y financieras de los Estados, y asimismo, por su acelerado crecimiento amenaza la estabilidad, la seguridad y la

soberanía de los Estados (Naciones Unidas, 1989); por estas razones fue necesario concertar con los países firmantes los posibles caminos a seguir frente al aumento del narcotráfico, siendo Colombia participe de la Convención.

Por otra parte, previo a la aplicabilidad de la normatividad expuesta en Colombia, el país en las últimas décadas del siglo XX transitó por una serie de sucesos prioritarios para las agendas políticas de los gobiernos de aquel momento, situaciones tales como: la crisis económica de los países latinoamericanos causado por los insuficientes recursos para solventar los montos de las deudas externas, trayendo como resultados las bajas en la importación, bajas en el poder adquisitivo de las clases trabajadoras y el aumento del desempleo; por lo tanto para hacer frente a dicha crisis los Presidentes de la década de los 80 realizaron una serie de reformas para garantizar el mantenimiento de los ingresos del Estado y lograr la pronta recuperación económica (Ocampo, 1987).

Sumado a la crisis económica se encontraba la negociación encabezada por los gobiernos de la década de 1980 para llegar a acuerdos con los grupos guerrilleros alzados en armas durante 20 años y así poner fin al Conflicto Interno Armado, no obstante, las iniciativas no lograron los resultados esperados y el conflicto continuó. Estas situaciones fueron la prioridad en las políticas de los gobiernos de las últimas décadas del siglo XX, y en medio de esta convulsionada situación se empieza a gestar en Colombia la actividad económica ilegal del tráfico de drogas ilícitas; de esta manera, el crecimiento del narcotráfico se dio silenciosamente y sólo se consideró un asunto más que desestabilizaba la seguridad en el momento en que se vinculó con acciones violentas en contra de funcionarios del Estado, de personalidades públicas, de miembros de partidos políticos, de opositores a dicha actividad y de la sociedad civil en general.

Debido a esto, cuando el narcotráfico sale a la luz pública produciendo efectos severos en la sociedad los gobiernos adoptaron las medidas legales antes mencionadas, pero para el momento en que entran en vigencia, el narcotráfico

había ocasionado crisis a nivel político, crisis del Estado y crisis de la hegemonía. A este respecto Álvaro Camacho (1988), afirma que la crisis política afecta el ordenamiento institucional y la organización social puesto que agudiza las contradicciones de las relaciones entre las clases sociales, debido a que los narcotraficantes deseaban ser parte de las clases dominantes del país; la crisis del Estado está relacionada con la afectación a algunos aparatos del Estado; y la crisis de la hegemonía se debe a la ruptura que se dio al interior de las clases dominantes, ya que, ocasiono la ruptura de la relación de las clases dominantes con las clases dominadas, alterando así las relaciones al interior del Estado y asimismo afecto los vínculos ideológicos con el Estado, los cuales son considerados los garantes de la legitimidad de la autoridad (Camacho, 1988: 29-31). A pesar de estas crisis, el crecimiento del narcotráfico significó para el Estado “la ampliación de la órbita represiva asociada a la persecución y liquidación del tráfico; no otra cosa significa la oportunidad para afinar la ideología que lo hace aparecer como el único bastión en que pueda afianzarse un orden seriamente amenazado” (Camacho, 1988:35).

De esto resulta que, el narcotráfico se consideró como un fenómeno relacionado con la rentabilidad económica del cultivo, la producción, el transporte y la comercialización de drogas ilícitas, con hechos violentos y con la permeabilidad en las instituciones del Estado. Y en efecto, los estudios y análisis de dicha actividad a mediados de las décadas de los 80 y de los 90 examinaron estos elementos, pero no indagaron por la incidencia del narcotráfico en el diseño institucional de seguridad, es decir, en la afectación de este fenómeno a las reglas de juego formales en materia de seguridad materializadas en los grandes diseños institucionales conocidos como las constituciones y en los sub-diseños institucionales de seguridad. De allí la pertinencia del abordaje que se realizará en esta tesis, puesto que se busca analizar cómo el narcotráfico incide en el gran diseño institucional y el sub-diseño institucional de seguridad entre 1986 a 1994, período el cual corresponde al crecimiento del narcotráfico, a la consolidación de

los grandes carteles de la droga, a la permeabilidad de dicha actividad en el Estado colombiano y se hace manifiesta la violencia producto de dicha actividad.

Para examinar la premisa presentada se construirá un marco teórico que comprende el desarrollo de los conceptos de institucionalismo, seguridad y narcotráfico, y la relación entre ellos durante los períodos presidenciales de Virgilio Barco Cuartas (1986-1990) y de César Gaviria Trujillo (1990-1994). Por lo tanto, el objetivo de la presente tesis es analizar cómo con el crecimiento de la amenaza del narcotráfico y del aumento de los hechos violentos ligados a esta actividad, los gobiernos ante esta situación buscaron restablecer la seguridad en el territorio nacional mediante la adaptabilidad institucional en los grandes diseños institucionales constitucionales, en el sub-diseño institucional de seguridad, y con la expedición de normas y decretos. Este análisis se realizará en tres capítulos: en el capítulo uno se abordará el concepto de institucionalismo desde el enfoque neo-institucionalista haciendo hincapié en los cambios institucionales, para así determinar por una parte que los diseños institucionales se adaptan a los contextos en los que están inmersos y por otra parte que uno de los diseños institucionales fundamentales en las sociedades son las constituciones puesto que son el resultado del consenso; el siguiente concepto es el de seguridad, el cual en Colombia en el período de 1986 a 1994 se configuró bajo la Doctrina de Seguridad Nacional formulada por Estados Unidos para los países del hemisferio occidental en donde la misión de la Fuerza Pública es salvaguardar la seguridad al interior de los Estados frente a amenazas tales como el comunismo, la subversión, el narcotráfico y el terrorismo; y el último concepto es el de narcotráfico el cual se trabajara desde el origen de dicha actividad económica ilegal en Colombia y su dinámica en los períodos presidenciales de Barco y Gaviria.

En el capítulo dos, se describe el diseño institucional entre 1986 a 1994, desde tres lugares claves, el primero de ellos muestra el gran diseño institucional constitucional de 1886 y de 1991 centrado en materia de seguridad estableciéndose así las instituciones encargadas de su mantenimiento y de las

medidas a tomar en caso de ser amenazada la seguridad, el segundo de ellos evidencia la delimitación de las amenazas, de los delitos y de las sanciones a través del Estatuto para la Defensa de la Democracia y del Estatuto para la Defensa de la Justicia; y el tercero de ellos revisa la estructura operacional de las instituciones que componen la fuerza pública, a saber, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, las cuales están facultadas para el mantenimiento de la seguridad.

En el capítulo tres, se analiza la incidencia del narcotráfico en el gran diseño institucional constitucional de 1886 y 1991, y en el sub-diseño institucional de seguridad, desde la perspectiva de la adaptabilidad institucional en la cual se plantea que una de las razones para el cambio institucional es la adaptación de las instituciones al contexto, y en este caso el ajuste de estos diseños institucionales al contexto y amenaza del narcotráfico, se evidencia mediante la formulación de leyes, decretos y estatutos, y con las reformas dadas en la fuerza pública.

El análisis aquí presentado busca abordar desde el enfoque institucionalista la estructura de las instituciones de seguridad entre 1986 y 1994 para así indagar cómo el fenómeno del narcotráfico las afectó; puesto que, las instituciones de seguridad se vieron abocadas a adaptarse para enfrentar y contrarrestar los efectos de esta actividad en la sociedad colombiana. La pretensión de este estudio no es sólo proveer herramientas para analizar este período de tiempo específico, también busca suscitar investigaciones desde el enfoque institucionalista que den cuenta de la situación en Colombia tras la desaparición de los grandes carteles de la droga, de la nueva o nuevas ideas de seguridad, de las cambiantes dinámicas del narcotráfico y de la configuración de las instituciones de seguridad frente a la amenaza del tráfico de drogas ilícitas.

CAPÍTULO 1

DE LA RELACIÓN: DISEÑO INSTITUCIONAL, SEGURIDAD Y NARCOTRÁFICO

Durante los períodos presidenciales de Virgilio Barco Vargas (1986 – 1990) y de César Gaviria Trujillo (1990 - 1994) Colombia experimentó el crecimiento sin precedente del fenómeno del narcotráfico el cual en el momento de salir a la luz pública a lo largo de la década de los 80 convulsionó a la sociedad colombiana, y debido a esto los gobiernos lideraron una serie de medidas y políticas como respuesta para contrarrestar el crecimiento de dicho fenómeno. En los ochenta el narcotráfico pasó a ser un espectáculo que alimentó de historias y relatos a los diferentes medios de comunicación, a la literatura colombiana y a la cinematografía del momento; pero también fue el protagonista de hechos violentos relacionados con la lucha por el control de las rutas para el tráfico de drogas entre los líderes de los carteles, por los enfrentamientos con grupos guerrilleros, por la confrontación contra el Estado colombiano y sus instituciones, y por el uso de tácticas violentas para reducir a sus oponentes y así lograr involucrase en la legalidad.

No obstante, en medio de la abrumante información relacionada con el narcotráfico la desinformación era aún mayor tanto en la sociedad civil como en la clase dirigente del país, ejemplo de esta situación fue que durante un largo tiempo se pasó por alto: 1) el acelerado escalonamiento en la economía ilegal del narcotráfico, ocasiono que, se relegaran actividades como el contrabando y la

economía marimbera propia de la década de los 70 y de principios de los 80; 2) la paulatina especialización del país en la producción de la pasta de coca desplazando así a Bolivia y a Perú, antiguos productores, debido a las políticas de control de narcóticos allí iniciadas; 3) el crecimiento del narcotráfico gracias a la óptima ubicación geográfica del territorio colombiano para el transporte de la droga procesada; 4) el surgimiento de grandes carteles de la droga dedicados a la producción y al transporte de ésta al exterior; y 5) los problemas estructurales del país y la ausencia del Estado en las zonas periféricas contribuyeron a la aceptación por parte de los sectores populares de ésta actividad económica ilegal.

De los elementos anteriormente mencionados se desprende que el narcotráfico de los ochenta deja de verse como un fenómeno aislado y por lo tanto empieza a ser analizado por diversos autores, dando lugar a una serie de estudios que buscaban dar cuenta de la incidencia del narcotráfico. A grandes rasgos se puede decir que en el ámbito económico se examinó la rentabilidad de esta actividad ilegal para quienes se dedicaban a la producción y al tráfico de drogas, en el ámbito social se evidenció como algunos sectores de la sociedad civil aceptaron paulatinamente dicha actividad ya que se convirtió en una fuente de ingreso económico, y en el ámbito político se observó la preocupante permeabilidad del fenómeno en la estructura e instituciones del Estado colombiano. No obstante, los estudios no dieron cuenta de la relación narcotráfico e institucionalidad, entendida, bajo la premisa de la incidencia de ésta actividad ilegal en la configuración de las instituciones del Estado colombiano en materia de seguridad.

Por lo tanto, a continuación se busca dar cuenta de la relación narcotráfico, institucionalidad y seguridad a partir del abordaje teórico de estos conceptos. Y para lograr dicho fin el siguiente capítulo se desarrolla en tres momentos: el primero indaga el concepto del institucionalismo desde la corriente neo-institucionalista para aterrizar el análisis a lo que son los cambios institucionales, el diseño institucional y las constituciones; el segundo trata el concepto de la seguridad a través de su configuración en Colombia como resultado de la

implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional formulada por Estados Unidos para América Latina en la década de los 50 y su posterior variación; y el tercer concepto, el narcotráfico, se esboza alrededor de los orígenes, desarrollo y características de esta actividad ilegal en el período 1986 a 1994.

1.1. ¿QUÉ ES INSTITUCIONALISMO Y CAMBIO INSTITUCIONAL?

Para abordar el tema del institucionalismo en Colombia se seguirá el enfoque neo-institucionalista el cual se centra en el análisis de las instituciones “como rasgo estructural de la sociedad, o de la forma de gobierno” (Casas A. y Losada R., 2008:179). Por lo tanto se seguirán los planteamientos de Douglas C. North (1995), el autor define que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1995:13). De allí que la interacción humana se dé bajo ciertas limitaciones creadas por los humanos las cuales pueden ser instituciones formales o no formales, donde se incluyen las prohibiciones hacia los individuos y aquello que se les permite hacer, entonces, las instituciones son el marco para la interacción humana.

De esta manera se entiende como instituciones formales los códigos de conducta hecho reglas formales y a las instituciones informales las conductas transmitidas al interior de una sociedad pero a diferencia de las instituciones formales no se materializan en reglas y/o normas formalmente reconocidas, pero ambas instituciones aplican castigos a aquellos hechos violatorios de los códigos de conducta (North, 1995:14). Otro elemento fundamental cuando se hace referencia a las instituciones es que éstas están integradas por organismos los cuales proporcionan una estructura a la interacción, estos son cuerpos políticos, cuerpos económicos y órganos educativos, que están compuestos por individuos que comparten una identidad y objetivos similares. Además, dado que las instituciones

tienen como función principal reducir la incertidumbre generada por la interacción humana mediante una estructura estable surgen los acuerdos, los códigos de conducta y las normas de comportamiento como los son leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre individuos (North, 1995:15-17).

No obstante, la estabilidad resultado de la estructura de las instituciones no es sinónimo de permanencia, de hecho hay un cambio institucional que da cuenta de las transformaciones de las normas y las medidas coercitivas tanto formales como informales (North, 1995:17). Por otro lugar, para North la información que se transmite en la interacción humana se da en medio de incertidumbres, motivaciones y elecciones; y en dicha situación las instituciones brindan elementos necesarios para el procesamiento de la información que permitan reducir las incertidumbres presentes en la interacción, cabe anotar que las incertidumbres son el resultado de información incompleta respecto a la conducta de otros individuos y de la complejidad de los problemas y de los programas de solución que poseen los individuos (North, 1995:41), de allí que “la forma en la que la gente procesa la información no sólo es la base de la existencia de instituciones sino una clave para entender cómo las limitaciones informales tienen un papel importante en la formación de la elección” (North, 1995:61).

Al respecto de lo enunciado anteriormente, las instituciones como resultado de la reducción de la incertidumbre en la interacción humana supone la formulación de las reglas formales, estas a su vez “incluyen reglas políticas y judiciales, reglas económicas, y contratos. La jerarquía de tales reglas, desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales y finalmente a contactos individuales, define limitaciones que pueden fluctuar de reglas generales a especificaciones particulares” (North, 1995:67). En este punto es fundamental retomar el asunto del cambio institucional mencionado previamente, puesto que, las reglas formales pueden fluctuar y a este respecto se sigue a Jorge Javier Romero (1999) en su análisis acerca de la obra de North, el autor evidencia como las instituciones son patrones regulares de interacción humana que no son rígidas

y estas se pueden transformar, por lo tanto el cambio institucional no sólo permite comprender el cambio histórico sino también la evolución de la sociedad:

Así, se puede hablar de la existencia de una corriente contemporánea en las ciencias sociales, el llamado nuevo institucionalismo, que pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo, en el que desde la división más elemental del trabajo, hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los entes sociales, los cuales carecen a priori de información sobre el posible comportamiento de los otros. La repetición durante periodos prolongados en el tiempo de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones...El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico. Los modelos que la mente crea y las instituciones que los individuos crean son esenciales en la manera en que los seres humanos estructuran su medio e interactúan con él” (Romero, 1999: 18 -19).

En otras palabras, las instituciones son las reglas de juego que sirven de marco para la regulación de la interacción humana mediante limitaciones y/o prohibiciones dadas por las instituciones formales (o informales), más sin embargo, las instituciones están sujetas a modificaciones cuyos cambios dan cuenta de transformaciones al interior de las sociedades. De esta manera el cambio institucional es producto de lo que James G. March y Johan P. Olsen (1997) denominan la adaptación de las instituciones, esto se explica mediante la acción institucional la cual es el resultado de la vinculación de las instituciones con su entorno y en consecuencia las instituciones cambian en respuesta a dicho entorno que no es estable pero dicha adaptación no es instantánea (March y Olsen, 1997:117).

Al respecto, los autores destacan seis perspectivas básicas para la interpretación de las acciones y los cambios institucionales: 1) variación y selección: la acción de las instituciones ya sea mediante la aplicación de procedimientos operativos o de

reglas evolucionan siguiendo criterios de pertinencia, 2) solución de problemas: supone que el cambio se da por la escogencia de alternativas en relación a una elección racional de las consecuencias obtenidas de las metas fijadas, 3) aprendizaje experimental: las instituciones mediante exploración mantienen las reglas que han tenido éxito y desechan aquellas que no, 4) conflicto: se da entre individuos o grupos que representan diversos intereses y los cambios resultan de los convenios y negociaciones a los que se lleguen, 5) contagio: la acción o cambio de las instituciones se da por el contacto y atractivo de los comportamientos o creencias que las afectan, y 6) renovación: la acción o el cambio resulta de las intenciones y la competencia de los actores (March y Olsen, 1997:117 – 119).

Las seis perspectivas para la interpretación del cambio institucional no son según los autores mutuamente excluyentes, es decir, se interrelación entre sí para así posibilitar un examen y análisis de las adaptaciones de las instituciones. Llegado a este punto, las instituciones afectan el flujo de la historia por tanto contribuye a la relación del gobierno con su entorno por medio de ellas (March y Olsen, 1997:252) y esto se explica mediante tres ideas: la primera es acerca de la lógica de la pertinencia, aquí se plantea que las instituciones son el conjunto de reglas relacionadas entre sí que definen las acciones en relación a funciones y situaciones, por lo tanto, de acuerdo a la pertinencia las instituciones verifican orden, estabilidad, predicibilidad, flexibilidad y adaptabilidad (March y Olsen, 1997:252–253); la segunda es acerca de la construcción de los actores, del significado y de los intereses, la propuesto aquí es que las instituciones no sólo responden a sus entornos sino que también los crean, mediante la relación que establecen con el entorno exógeno y allí surgen una serie de preferencias y de intereses (March y Olsen, 1997:255 – 256).

Y la tercera idea es acerca de la estabilidad y el cambio, aquí se formula que a pesar de los elementos de orden que proporcionan las instituciones los cambiantes escenarios políticos también transforman a las instituciones, dicha

transformación son el resultado del encuentro entre las reglas y el entorno, producto de “la lucha progresiva en torno a la concordancia de los principios institucionales y las situaciones y esferas de la actividad real” (March y Olsen, 1997:262). A partir de esta última idea se enmarca el examen del contexto de Colombia entre 1986 y 1994, que supeditó reformas en las instituciones formales fundamentales para la interacción en la sociedad ocasionando un cambio en el gran diseño institucional del Estado como lo es la Constitución Política, entendida ésta como el conjunto de instituciones y de leyes que un Estado necesita para funcionar.

De lo anterior se desprende que, la esencia de una Constitución como lo evidencia Ferdinand Lassalle (2010) más allá de las definiciones jurídicas y formalistas, es una ley fundamental que lleva “implícita la noción de una necesidad activa, de una fuerza eficaz que hace, por ley de necesidad, que lo que sobre ella se funda sea así y no de otro modo... (es) una fuerza activa que hace, por un imperio de necesidad, que todas las demás leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país sean lo que realmente son (Lassalle, 2010:40). De esta manera la esencia de una Constitución radica en la suma de los factores reales de poder que rigen en un determinado país que se erigen en derecho e instituciones y quienes atenten contra ellos lo hacen contra la ley por lo tanto será sancionado, en efecto, allí se resumen y estatuyen todas la instituciones y principios de los gobiernos vigentes (Lassalle, 2010:48).

Para cerrar esta parte, la Constitución se entiende como el gran diseño institucional y lo que se busca es analizar cómo con las reformas al diseño institucional constitucional de 1886 y con el nuevo diseño institucional de 1991 se organizó el sub-diseño institucional de la seguridad.

1.2. EL ENEMIGO INTERNO: EL PARADIGMA DE SEGURIDAD NACIONAL EN LOS GOBIERNOS DE VIRGILIO BARCO Y DE CÉSAR GAVIRIA

Recapitulando lo expuesto anteriormente el entorno colombiano entre 1986 a 1994 influyó en el cambio institucional manifiesto en las transformaciones del gran diseño institucional de la Constitución Política mediante las reformas a la Constitución de 1886 y con la nueva Constitución de 1991 y asimismo condicionó el sub-diseño institucional de la seguridad en ese mismo período. Por lo tanto, la finalidad de este aparte es indagar el concepto de seguridad presente en Colombia como resultado de la configuración de elementos externos tales como la Doctrina de Seguridad formulada por Estados Unidos en la década de 1950 para los Estados latinoamericanos, y de elementos internos como lo es el escalonamiento del fenómeno del narcotráfico y su influencia en la perturbación del orden al interior de la sociedad colombiana.

Ahora bien qué se entiende por seguridad, la seguridad implica la ausencia de amenazas o de peligros, sin embargo si el concepto se entiende como una función del Estado el cual debe garantizar la provisión de seguridad para el desarrollo de la sociedad civil y política mediante la defensa y protección de los ciudadanos, las acepciones cambian en tanto las amenazas y peligros son diferentes para cada Estado y/o contexto histórico al que se haga referencia. Por ejemplo la Organización de las Naciones Unidas (1994) para finales de la década de los 80 y principios de los 90 define la seguridad provista por el Estado bajo el concepto de seguridad humana donde las amenazas para las sociedades son la inseguridad en el empleo, en el ingreso, en la salud, en el medio ambiente y respecto del delito, es decir, tanto la seguridad territorial como la seguridad de las personas son fundamentales y los Estados han de hacer frente a estas amenazas.

Y otro ejemplo es la formulación de la Doctrina de Seguridad Nacional elaborada por Estados Unidos en los primeros años de la década de 1950 para los Estados del hemisferio occidental cuyo fin es enfrentar al comunismo, pero ya para las

últimas décadas del siglo XX la amenaza comunista no es tan latente, y ahora surgen otras amenazas tales como: el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la violación de los Derechos Humanos, entre otras (Leal Buitrago, 2006:13). En Colombia hasta la década de 1980 se siguieron los principios rígidos de dicha política por parte de las instituciones militares de forma esquemática e ideológica (Leal Buitrago, 2006:18). Por lo tanto, esta es la perspectiva desde la cual se realizará el análisis del concepto de seguridad en Colombia, puesto que una de las amenazas a las que se hará frente es el narcotráfico propio del período 1986 a 1994 el cual crece exponencialmente como actividad económica ilegal que genera grandes ganancias a los actores involucrados y por las manifestaciones de violencia que engendra tras de sí.

Entonces, lo que se busca es analizar mediante un recuento sobre la seguridad en la década de los 80 y 90 en Colombia, cómo durante los períodos presidenciales de Virgilio Barco Cuartas (1980-1990) y de César Gaviria Trujillo (1990-1994) el crecimiento del narcotráfico y de las manifestaciones de violencia producto de dicha actividad, dan lugar, a la configuración de la seguridad en la cual el accionar del Estado colombiano estuvo supeditado a la Doctrina de Seguridad Nacional cuyo enemigo interno es el narcotráfico. Entonces, se toma como punto de partida la Doctrina de Seguridad Nacional y su implementación en la región (América Latina), para pasar a examinar cómo se configura la política de seguridad en Colombia para el tratamiento del narcotráfico por parte de los gobiernos durante la escalada del mismo y asimismo examinar el papel desempeñado por las Fuerzas Armadas, como las instituciones encargadas del ejercicio de la coerción, el control y el ordenamiento jurídico del Estado, las cuales se encuentran subordinadas a los gobiernos (Vargas, 2008:10).

Como punto de partida se toma la influencia externa para la configuración de la seguridad en Colombia. En el marco de la confrontación bipolar de la segunda mitad del siglo XX la cual supuso la búsqueda de aliados y la implementación de las políticas e ideologías de las potencias hegemónicas (Estados Unidos y la

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) en sus respectivas zonas de influencia. Razón por la cual América Latina no es ajena a este proceso puesto que históricamente la región ha sido una de las principales zonas de influencia de Estados Unidos. Como se ha dicho en otros momentos Estados Unidos formulará la Doctrina de Seguridad Nacional fijando los parámetros de su política exterior en América Latina en materia de seguridad y de direccionamiento de la misión de las Fuerzas Armadas en la región para así lograr su interés de combatir y frenar la propagación de las diferentes manifestaciones del comunismo en la región.

Siguiendo a Francisco Leal Buitrago (2006) ésta doctrina y su fin de enfrentar el comunismo se convirtió en una categoría política que se designó para la defensa militar y para la seguridad interna frente a las amenazas, a este propósito la particular visión de seguridad en la región es el resultado de la estrategia estadounidense de contención bajo la ideología anticomunista y de la concepción militar que supuso del Estado y de la sociedad, toda vez que, las instituciones estatales serán ocupadas por parte de los militares (Leal Buitrago, 2006:27). La idea del enemigo global único y de su expresión al interior de cada país se denominó “enemigo interno” (Vargas, 2008:11), pero ya para 1980, es decir, finales de la Guerra Fría sucede que:

“las prioridades de seguridad de la agenda global, fuertemente condicionada por EEUU, están marcadas por las denominadas “nuevas amenazas”, que abarcan temas del tráfico de drogas, la criminalidad internacional, la utilización irracional del medio ambiente, la consolidación de las democracias y el respeto a los derechos humanos. El narcotráfico fue definido por EEUU como el nuevo enemigo y la principal amenaza para su estabilidad política y de la región y parecería ocupar el lugar que dejó vacante el comunismo” (Vargas, 2008:12).

Ahora bien, una de las mayores preocupaciones para los norteamericanos lo constituyó la inestabilidad política de la región puesto que por su cercanía geográfica el país hegemón podría afectar su seguridad. Y Colombia por ser parte de la región fue una de las zonas de influencia de Estados Unidos (Pardo,

1999:15), ya que, una de las maneras en las que el comunismo se materializa en Colombia es con la subversión por lo tanto el gobierno debía enfrentarla contando con el apoyo de Estados Unidos, sin embargo una de las consecuencias políticas de dicho modelo en Colombia fue “la vigencia del Estado de Sitio... por casi cuarenta años prácticamente sin interrupciones... la extensión de (la) doctrina se fue convirtiendo en un instrumento de gobierno, mucho más allá del mismo ámbito militar anticomunista” (Pardo, 1999:24-25). Y en el caso colombiano las amenazas se concibieron desde el plano militar por lo tanto la defensa igualmente se vuelca hacia lo militar y el surgimiento de la nueva amenaza del narcotráfico también será tratado desde el plano militar (Pardo, 1999:52).

De lo ya dicho, se desprende que el sub-diseño institucional de seguridad en Colombia entre 1986 a 1994 se dio bajo la premisa de la Doctrina de Seguridad Nacional la cual concibe como nueva amenaza al narcotráfico, y en concordancia con esto las Fuerzas Armadas son una de las instituciones fundamentales para combatir dicha amenaza. Para Alejo Vargas (2008), las Fuerzas Armadas son un elemento fundamental que permite que el Estado pueda cumplir con sus funciones de integración y de mantenimiento del orden de una sociedad mediante el control del monopolio de la violencia física, ya que, estas son una de las instituciones fundamentales para ejercer la función de coerción y control del Estado, y a su vez se encuentran limitadas, sometidas y subordinadas al poder político y al poder civil (Vargas, 2008:9-10). Y al igual que en la configuración de la seguridad en la región, Estados Unidos ha incidido fuertemente en la Fuerza Pública latinoamericanas en relación a los temas de seguridad; de defensa exterior e interior; y a las concepciones y definiciones de las amenazas.

A propósito de lo ya mencionado, se define la especialización al interior de la Fuerza Pública, entonces, las Fuerzas Militares entre estas el Ejército se encargan de los asuntos de defensa y de seguridad nacional exterior, y la Policía se encarga de la seguridad pública y ciudadana. Aunque en Colombia sucede algo diferente en tanto el contexto de violencia de varias décadas, la multiplicidad de

actores que la ejercen y sumado a esto la ola de violencia protagonizada por los narcotraficantes produjeron que las Fuerzas Militares se involucraran paulatinamente en la lucha contra el narcotráfico considerado un asunto policial y de orden interno; y con las reformas dadas en la Policía paulatinamente adquiere una estructura militar, esta simbiosis ha ocasionado “una aparente indefinición funcional entre el Ejército y Policía” (Vargas,2008:23).

Por último cabe destacar que, el sub-diseño institucional de seguridad al igual que el gran diseño constitucional también vivió un proceso de adaptación y cambio institucional debido a las particularidades del contexto colombiano de finales de la década de los 80 y principios de la década de los 90, puesto que, con la ola de violencia desatada en la década de los ochenta y la fragilidad de las instituciones del Estado para someter a los narcotraficantes la Fuerza Pública se involucra en la lucha contra el narcotráfico, siendo parte de la estrategia de contención a los grupos de narcotraficantes (Lizarazo, 2008:42), por lo tanto, para contener esta amenaza las Fuerzas Armadas se reforman al interior (este punto se desarrolla en capítulo dos) para ajustar sus funciones en relación a la garantía de la seguridad en la particularidad del contexto colombiano.

1.3 EL NARCOTRÁFICO A FINALES DE LA DÉCADA DE LOS 80 Y PRINCIPIOS DE LOS 90

Como se ha mencionado reiterativamente la relación instituciones y entorno, es determinante para el cambio institucional y por consiguiente en Colombia el diseño institucional constitucional y el sub-diseño de seguridad entre 1986 a 1994 se han visto afectados por el narcotráfico, entonces este se define como una actividad económica ilegal basada en el cultivo, la producción, el transporte y la comercialización de drogas ilícitas, y su consolidación en Colombia se dio gracias a la creación de redes de narcotráfico conocidas como los carteles de la droga. Por lo que, el narcotráfico se puede considerar como el entorno que alimentó a las

adaptaciones que se dieron en las instituciones de seguridad para contrarrestar esta amenaza, puesto que, este es considerado el enemigo interno a combatir para así garantizar la seguridad. Entonces en la relación diseño institucional, seguridad y narcotráfico, este último es el contexto que influye en los dos primeros elementos. Razón por la cual el siguiente apartado se centra en la revisión del narcotráfico desde dos momentos, el primero dará cuenta de los orígenes y desarrollo de la actividad económica ilegal del tráfico de drogas, y el segundo de las características de dicha actividad haciendo énfasis en el período 1986 a 1994; ambas partes se trabajaran transversalmente desde la propuesta de Claudia Dangond y Mauricio Solano (2010) sobre las fases de la historia del narcotráfico en Colombia.

PRIMERA FASE: INTRODUCCIÓN DE LA COCA EN COLOMBIA, CONSOLIDACIÓN DE LOS GRANDES CARTELES, GUERRA CONTRA LA DROGA MEDIANTE EL ESTATUTO DE SEGURIDAD

El rastreo del surgimiento del narcotráfico en Colombia va de la mano de las prácticas de contrabando, por lo tanto, es importante destacar los siguientes elementos: 1) en 1950 en el territorio colombiano inicia el contrabando de mercancías provenientes de Panamá; 2) en 1968 se intensifica el contrabando proveniente de la Zona Franca de Colón; 3) el crecimiento acelerado en tan cortos años del contrabando se entiende por factores tales como el aumento de las mercancías que entraron y salieron de manera ilegal del país y por la regularización del mismo a manos de contrabandistas antioqueños quienes montaron una red que les permitió operar; 4) en 1967 cuando el presidente Alberto Lleras Restrepo (1966-1970) promulgó el Estatuto cambiario para regular el comercio de importación debido a los problemas en las bajas constantes de las divisas internacionales paradójicamente se posibilita la entrada de todo tipo de mercancías ilegales; y 5) el lugar por excelencia para el contrabando lo será el

golfo de Urabá debido a que es el “punto de confluencia de regiones naturales del Caribe, Pacífico y los Andes; su proximidad al Canal de Panamá y la Zona Franca Colon (centro internacional del contrabando) y la existencia de excelentes puertos naturales y facilidad para la construcción de aeropuertos clandestinos” (Arango J. y Child V., 1987:127).

Los elementos mencionados permiten la introducción de la droga a Colombia a finales de la década de los 70 y principios de los 80, la cual inicia con negocios realizados por los narcotraficantes gracias a la hoja y pasta de coca importadas de Perú y Bolivia (Dangond y Solano, 2010:433), a causa de los viajes realizados para traer la materia prima para la producción de droga comienza a armarse la red de narcotráfico en Colombia, alimentado esto, del aumento de la demanda de cocaína en el mercado norteamericano lo cual condujo a que los contrabandistas colombianos vieran en el narcotráfico mayor rentabilidad, de allí que surja la primera red para el tráfico de drogas y los primeros cultivos de marihuana vinculados con la bonaza marimbera de la década de los 70 (Arango J. y Child V., 1987:129).

En el momento en que el negocio del narcotráfico se presenta como una actividad lucrativa y de la cual surgen las primeras redes para el tráfico de drogas, gestándose así lo que años más adelante fueron los grandes carteles de la droga, el de Medellín y el de Cali, el gobierno de Belisario Betancur (1978 – 1982) lanza el Estatuto de Seguridad el cual es derogado en 1982 para contener los delitos de derecho común y el florecimiento del tráfico de estupefacientes mediante “la autorización para derribar aviones que salían hacia los Estados Unidos, se militarizó la Guajira, y finalmente se firmaron los tratados de Extradición en 1979 y de Asistencia Legal Mutua en 1980” (Dangond y Solano, 2010:433).

SEGUNDA FASE: CONSOLIDACIÓN DE LOS GRANDES CARTELES DE LA DROGA

Para Alvaro Camacho y Andrés López Restrepo (1999) a mediados de la década de los 70 y a lo largo de la siguiente década Colombia se convierte en el centro exportador y productor de drogas ilícitas (Camacho y López, 1999:56), gracias a la consolidación de las estructuras dedicadas al tráfico de drogas como lo serán los carteles de Medellín y de Cali siendo esto posible por la expansión del mercado, el aumento de cultivos de amapola y la apertura a nuevos mercados en Europa y Asia (Dangond y Solano, 2010:434).

El narcotráfico se vuelve un negocio atractivo gracias a que es un mercado nuevo donde la inversión se recupera rápidamente y las utilidades se pueden registrar por encima del 40%, por lo tanto, cuando empieza a operar se da la vinculación de sectores sociales, ya fuesen, como socios o transportadores, ocasionando así que el narcotráfico pasará a ser “una expectativa para muchas gentes, una perspectiva para alcanzar lo que por otros caminos no podían lograr” (Arango J. y Child V., 1987:131). En relación a esto desde una mirada institucional el Ministerio de Defensa (2010) evidencia que la consolidación del narcotráfico llegó de la mano de las medidas tomadas en los gobiernos de Bolivia y Perú con el apoyo de Estados Unidos para la erradicación de los cultivos de coca, puesto que, esta medida trajo como consecuencia la reducción de los envíos de pasta de coca y el inicio de la siembra de coca “en forma creciente en marginales o ubicados en zonas inhóspitas del país, con limitada presencia estatal. Con esto se integró verticalmente la industria ilícita de la droga –producción de la coca, elaboración de la cocaína y colocación de esta en los mercados externos-en zonas marginales y con poca presencia estatal” (Ministerio de Defensa, 2010:18).

TERCERA FASE: LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

La segunda fase finaliza en medio de la relativa autonomía del gobierno durante la presidencia de Belisario Betancur (1982 – 1986) frente a Estados Unidos y evidencia de esto fue la oposición a la extradición de nacionales, pero para mediados de la década de los 80 el narcotráfico empieza a ser rechazado por la sociedad colombiana y posteriormente combatido. Y debido a esta nueva mirada frente al narcotráfico esta fase inicia con: por una parte con la destrucción de Tranquilandia por parte de la Policía en 1984, considerado este como uno de los más importantes centros para la producción de droga controlado por el Cartel de Medellín, y por otra parte con la lucha que protagonizaron los líderes del partido político el Nuevo Liberalismo en contra del narcotráfico (Dangond y Solano, 2010:434). Durante este período asume la presidencia Virgilio Barco (1986 – 1990) y asume el tratamiento del narcotráfico desde una perspectiva diferente a la de su antecesor Belisario Betancur.

Previo a la llegada de Virgilio Barco al poder y por los fuertes golpes dados por la Fuerza Pública al narcotráfico, los narcotraficantes declaran una guerra en contra del gobierno dando fuertes golpes como lo fue el asesinato de Rodrigo Lara Bonilla en 1984 quien fue el Ministro de Justicia de Belisario Betancur. Y durante el gobierno de Barco los narcotraficantes continuaron con hechos tales como: en 1987 el asesinato de Guillermo Cano quien fue director del diario El Espectador, de Jaime Pardo Leal miembro del partido político Unión Patriótica; en 1988 es asesinado Carlos Mauro Hoyos quien fue Procurador General de la Nación y en 1989 el Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS sufrió de un atentado y Luis Carlos Galán candidato y líder del Nuevo Liberalismo es asesinado (Melo y Bermúdez, 2004).

Con el aumento de la violencia en las ciudades, de los ataques a funcionarios del Estado y a personalidades públicas colombianas, del uso de la violencia por parte de los narcotraficantes para doblegar al gobierno (y así lograr negociar frente al tema de la extradición). El gobierno de Virgilio Barco mediante:

“un discurso televisado de difusión nacional, pronunciado pocas horas después de la muerte de Galán... respondió a la violencia de los narcotraficantes declarando una “guerra total” contra los carteles de la droga. Invocando las facultades presidenciales extraordinarios de legislación por decreto que le conferían las disposiciones de estado de sitio estipuladas en la Constitución,... tras dicho acto el gobierno Barco refuerza la ofensiva gubernamental contra los carteles mediante las recompensas (primera vez que se usa en Colombia), lanzando fuertes campañas en los medios masivos de comunicación con el objetivo de obtener mayor apoyo de la opinión pública, la destitución del alcaldes con nexos con narcotraficantes (pero está última medida será revocada)..., asimismo el gobierno Barco hizo un llamamiento a la comunidad internacional para apoyar la ayuda económica y técnica. Los sorprendentes resultados obtenidos durante el primer mes de la ofensiva lanzada por el gobierno de Barco le confiere seriedad a la campaña emprendida por Colombia contra las mafias de la droga” (Bagley, 1991:446–450).

Con estas nuevas medidas el gobierno intensificará las confrontaciones contra los narcotraficantes apoyadas por medidas como el estado de sitio, la confiscación de bienes del narcotráfico y la extradición, declarándoles la “guerra total”, por lo que, las Fuerzas Militares se ven obligadas a involucrarse más en la lucha contra el narcotráfico, ya que, la mayor responsabilidad recaía en la Policía, y asimismo la Policía empieza a militarizar sus operaciones. Pero la respuesta de los narcotraficantes no se hizo esperar y su ofensiva aumento, los ataques se intensificaron y ahora se dirigen a la sociedad civil, entonces al final del gobierno Barco los narcotraficantes extienden sus acciones con carros bombas, el asesinato de policías, atentados, entre otros (Melo y Bermúdez, 1994).

Es de destacar, que durante el gobierno de Virgilio Barco el crecimiento y los efectos producidos por el narcotráfico sobre la sociedad colombiana generó una forma de tratamiento particular descrita con anterioridad pero las fuertes ofensivas contra el narcotráfico no disminuyeron el accionar del narcotráfico, más bien lo fortaleció puesto que su rentabilidad aumento y a esto se suma las ambigüedades en las políticas de represión frente al narcotráfico. (Arrieta, Orjuela, Sarmiento y Tokatlian, 1991:245). Ahora bien, cuando César Gaviria asume la presidencia en 1991 la estrategia para la lucha contra el tráfico ilegal de drogas en el marco del recrudecimiento de la violencia por parte de los narcotraficantes, da un nuevo curso para la lucha contra el narcotráfico bajo la Estrategia Nacional contra la Violencia “entendida como una propuesta de lucha integral contra todas las formas de violencia que se venían manifestando en el país, involucrando elementos que iban más allá de lo meramente militar... por una parte, en la plena decisión de confrontar por la vía armada tanto a la insurgencia como a las organizaciones de narcotraficantes, y por otra, agenciando procesos de negociación con los mencionados actores” (Chaparro, 2008:91).

Una de las medidas tomadas durante el gobierno Gaviria fue la política de sometimiento a la justicia, allí se propuso la posibilidad de la suspensión de la extradición si los narcotraficantes colombianos se entregaban voluntariamente y se comprometían a cooperar en las investigaciones, resultado de esto es la entrega de Pablo Escobar líder del cartel de Medellín y de otros miembros de la organización siendo reclusos en la cárcel “La Catedral” pero desde allí seguían operando en sus actividades ilícitas y en el momento en que el gobierno advierte esta situación Pablo Escobar se fuga en 1992 (Lizararazo, 2008:91). Tras la fuga de Pablo Escobar el gobierno da un rumbo diferente a sus estrategias y gracias a las labores de inteligencia al interior de la Policía se da como resultado la muerte de Pablo Escobar en 1993 y posteriormente el desmantelamiento del cartel de Cali (Lizarazo, 2008:91), cabe señalar que durante este período de desmantelamiento de los grandes carteles de la droga el recrudecimiento del uso de la violencia

seguía vigente y fue el medio que implementaron los narcotraficantes para defenderse, no obstante con las acciones y políticas tomadas por el gobierno estas grandes organizaciones desaparecen dando lugar a otras fases del narcotráfico (Dangond y Solano, 2010:436).

Otro elemento fundamental es el apoyo de Estados Unidos el cual se extendió en Colombia gracias a los acuerdos de cooperación antidroga entre Bogotá y Washington, presentes a lo largo de la década de los 80 y mediados de la década de los 90 y con la Iniciativa Andina creada en 1989, por consiguiente el país pasó a ser un lugar clave dentro de la agenda política exterior estadounidense en función del narcotráfico (Tickner y Cepeda, 2001:211); dichos acuerdos se realizaron en función de la militarización de la lucha antidroga que supuso la ayuda de Estados Unidos. Siguiendo a Juan Gabriel Tokatlian (1997) entre 1986 a 1990 el gobierno de aquel momento se caracterizó por optar por esfuerzos represivos contando así con el apoyo de Washington, puesto que Estados Unidos militarizo el tratamiento frente al narcotráfico, ya para 1989 esta situación ocasionó el agotamiento en el país por la guerra contra las drogas, y entre 1990 a 1994 a pesar del cambio en la estrategia para combatir el narcotráfico, se continuo con el compromiso adquirido en el gobierno anterior, “en favor de utilizar el recurso militar como un componente importante en la colaboración binacional en el frente de las drogas ilegales (Tokatlian, 1997:521), puesto que el medio militar junto con otros se pensaba como el modo adecuado para enfrentar la amenaza.

De estas tres fases se puede concluir con los planteamientos de Alvaro Camacho y de Andrés López Restrepo (1999), cuando Colombia en las décadas de los 70, 80 y 90 se consolida como uno de los productores y exportadores de drogas ilícitas a nivel mundial, el Estado reacciona frente a esta situación y asume una serie de medidas y estrategias para contrarrestar esta amenaza, sin embargo “el resultado es, naturalmente, la incoherencia y los cambios permanentes en los enfoques, estrategias y medidas jurídicas y políticas” (Camacho y López, 1999:56)

por lo tanto para los autores no hay políticas globales sino coyunturales frente a la nueva amenaza del fenómeno del narcotráfico.

A manera de cierre, es importante retomar la pertinencia del abordaje de los conceptos de institucionalismo, de seguridad y de narcotráfico desde los enfoques y perspectivas tratadas a lo largo del capítulo. Puesto que de la conjunción de los tres es posible determinar cómo influyó el narcotráfico en el gran diseño Institucional constitucional y en el sub-diseño de seguridad entre 1986 a 1994. De hecho el acercamiento teórico realizado permite evidenciar que el narcotráfico tiene dos características fundamentales, por un lado es el contexto externo a las instituciones del Estado y por otro lado es una de las nuevas amenazas perfiladas desde la Doctrina de Seguridad, entonces, por qué es fundamental que el narcotráfico sea el contexto y una amenaza; precisamente porque el contexto es lo que permite la adaptabilidad de las instituciones y en este caso particular de los efectos de dicha actividad económica ilegal sobre el gran diseño Institucional con las reformas a la Constitución de 1886 y la nueva Constitución de 1991, y asimismo el ser amenaza trae consigo repercusiones en el sub-diseño de seguridad ya que las instituciones de seguridad han de asumir los efectos que produce el narcotráfico mediante medidas y estrategias propuestas por los gobiernos. Este planteamiento propuesto aquí a manera de síntesis se desarrollara y esbozará en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO 2

DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD ENTRE 1986 A 1994

En el anterior capítulo se abordaron los conceptos de institucionalismo, de seguridad y de narcotráfico, y al final del mismo se estableció que de la relación de estos tres conceptos es posible indagar sobre cómo influyó el narcotráfico en el gran diseño institucional constitucional y en el sub-diseño de seguridad entre 1986 y 1994. Ahora bien, para tratar esta relación es importante tomar como punto de partida la descripción del diseño institucional, puesto que, y retomando lo trabajado sobre el institucionalismo, las instituciones son las reglas del juego y las limitaciones que permiten la interacción humana mediante códigos de conducta materializados en reglas formales, asimismo las instituciones están integradas por organismos los cuales proporcionan una estructura a la interacción y para dar lugar al cumplimiento de las funciones de las instituciones surgen los acuerdos, los códigos de conducta y las normas de comportamiento (North, 1995:13-15).

Por lo tanto con la descripción del diseño institucional de seguridad en los períodos presidenciales de Virgilio Barco Cuartas (1986 – 1990) y de César Gaviria Trujillo (1990 – 1994), se pretende dar cuenta de las reglas formales y de los organismos establecidos para enfrentar las amenazas a la seguridad, estipuladas estas en la Doctrina de seguridad. Por consiguiente en este capítulo se va a desarrollar la descripción de las reglas de juego de dicho diseño institucional. En tres momentos: el primero examina el gran diseño institucional constitucional de 1886 y de 1991 en materia de seguridad, el segundo aborda los Estatutos de Seguridad promulgados en los gobiernos de Barco y de Gaviria, y el

tercero examina la estructura de la Fuerza Pública entre 1886 y 1994 centrado en la Policía Nacional y en el Ejército.

2.1. EL GRAN DISEÑO INSTITUCIONAL CONSTITUCIONAL ENTRE 1886 Y 1994

2.1.1. LA SEGURIDAD DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1886

La Constitución de 1886 nació del proyecto de “La Regeneración” de finales del siglo XIX, el cambio en el diseño institucional de esta Constitución ocasionó transformaciones significativas en las reglas formales del momento las cuales tomaron un largo tiempo antes de acomodarse a las circunstancias propias del contexto, para lograr dicha adaptabilidad “la Constitución de 1886 sufrió frecuentes y audaces reformas, en ocasiones, para corregir defectos iniciales, y en otras, para acelerar el proceso de modernización del Estado” (Uribe, 1996:161), pero las reformas no se realizaron en materia de seguridad. Ahora bien, el gran diseño institucional de 1886 estableció mediante el artículo 16 que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes” (Colombia, 1990). Por lo tanto en relación a la seguridad se instituyó:

1) mediante el artículo 48, el monopolio de las armas es conferido únicamente al gobierno, ya que, “sólo el gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra” (Colombia, 1990).

2) a través del artículo 120, se instauraron como funciones del Presidente: promulgar, obedecer y velar por el cumplimiento de las leyes; ejercer la autoridad reglamentada en la expedición órdenes, decretos y resoluciones necesarios para la ejecución de las leyes; la disposición de la fuerza pública; la conservación y restablecimiento del orden público; la dirección de operaciones de guerra de ser

necesario; la provisión de seguridad exterior defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; la declaración de guerra con o sin permiso del Senado solo para repeler una agresión extranjera.

3) en el artículo 121, se dispuso que en caso de guerra exterior o de conmoción interior el presidente está facultado si cuenta con la firma de todos los ministros de declarar en estado de sitio toda la república o parte de ella, este artículo faculta al presidente para dictar decretos de carácter obligatorio, si cuentan con la firma de todos los ministros, sin embargo el gobierno no puede derogar las leyes por medio de decretos, sino solo las que sean incompatibles con el estado de sitio

4) en el mismo artículo 121, se afirmó que el Gobierno es el encargado de restablecer el orden público. Finalizada la guerra exterior o la conmoción interior, y en ese momento dejan de regir los decretos dictados en estado de sitio.

5) por medio del artículo 122, siguiendo la idea de perturbación del orden, se estableció que cuando se presenten situaciones que alteren gravemente el orden económico y/o social del país el Presidente con la firma de todos los Ministros puede declarar el estado de emergencia, entonces el Presidente está facultado a “dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia” (Colombia, 1990).

6) en relación a la fuerza pública se instituyó en el artículo 166, que “la Nación tendrá para su defensa un Ejército permanente”, en el artículo 167, que “la ley podrá establecer una milicia nacional y organizará el Cuerpo de Policía Nacional”, en el artículo 168, que “la fuerza armada no es deliberante. No podrá reunirse sino por orden de la autoridad legítima” (Colombia, 1990)

De los elementos mencionados anteriormente en relación al mantenimiento de la seguridad y siguiendo los planteamientos de Diego Uribe (1996), se puede

argumentar que en el momento en el que se presentase una situación que perturbe el orden, el poder ejecutivo a la cabeza del presidente reforzara su autoridad en tanto goza de atribuciones especiales definida por el artículo 121, otorgando al Presidente facultades extraordinarias cuando se esté en estado de sitio y dichas potestades se reafirman con el artículo 168 en donde se establece que las fuerzas armadas no son deliberantes (Uribe, 1996:170).

Por otra parte y a pesar que la Constitución de 1886 sufrió varias reformas, es decir, de constantes cambios institucionales para mantener la vigencia de las reglas de juego y de las instituciones mediante la adaptabilidad de las mismas al contexto. No fueron suficientes, en tanto los gobiernos manifestaban la necesidad de un cambio de diseño institucional constitucional con la creación de una nueva Constitución para evitar el estancamiento del país en relación a la modernización del mismo para el mantenimiento del régimen democrático (Ibídem, 1996, pág. 265); el nacimiento de dicha iniciativa se rastrea desde el gobierno de Alfonso López Michelsen (1982 -1986), seguido en el gobierno de Virgilio Barco Cuartas (1986 – 1990) y materializado en el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990 – 1994).

2.2. HACIA EL CAMBIO INSTITUCIONAL: LA CONSTITUYENTE

El acontecer de las década de los 80 caracterizado por: la aparición de nuevas formas de delincuencia, el crecimiento de la población (Uribe, 1996:250), la generalización de la violencia en gran parte del territorio especialmente en las principales ciudades, la multiplicidad de los actores protagonistas de los hechos violentos y la fragilidad de las instituciones debido a la dificultad que estaban presentando para su adaptación al contexto; son elementos que marcaron la pauta para el cambio del gran diseño institucional de la Constitución de 1886. Por ejemplo para Jaime Buenahora (1991) “la espiral de la violencia y la incapacidad

del Estado para controlarla fueron minando las instituciones y debilitando el poder” (Buenahora, 1991:106), razón por la cual durante el gobierno de César Gaviria Trujillo el cambio institucional será impulsado por actores institucionales y por actores de la sociedad civil (Sánchez, 1996:87).

Resultado del contexto de la década de los 80 es evidente la fragilidad de las instituciones, haciendo cada vez más apremiante un cambio institucional, que se dio por las acciones del gobierno a la cabeza del presidente César Gaviria Díaz las cuales estuvieron abocadas a las propuestas de la sociedad civil y al movimiento de la constituyente, y se planteó que uno de los caminos para recuperar a las instituciones era necesario involucrar a la sociedad civil mediante su participación (Sánchez, 1996:87). Debido a esto se puede afirmar que:

“El poder constituyente. Deriva de la facultad que tiene una comunidad autónoma e independiente para darse su propia forma de organización político-jurídica” (Buenahora, 1991:32).

Entonces al convocarse la constituyente el Estado junto con su sociedad, buscan restablecer unas reglas de juego e instituciones adaptadas a un contexto, de hecho, para Ricardo Sánchez (1996) la pretensión de César Gaviria con la constituyente “era el fortalecimiento institucional y abrir para Colombia los caminos para una auténtica democracia participativa” (Sánchez,1996:269). Por consiguiente el resultado fue la creación de un nuevo gran diseño institucional constitucional la Constitución de 1991 la cual surge y entra en vigencia en medio de la prevalencia del contexto de finales de la década de los 80.

2.3 LA SEGURIDAD DESDE LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE 1991

La nueva Constitución de 1991 supuso la apertura a la modernización del Estado Colombiano principalmente mediante la participación democrática, pero para

asegurar el fortalecimiento de la democracia es necesario garantizar la seguridad, entonces, se fijó como fin esencial del Estado colombiano en el artículo 2 “servir a la comunidad promoviendo la prosperidad general a través de la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, por lo tanto las autoridades están instituidas para proteger a los nacionales en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades” (Colombia, 1997). Entonces en relación a la seguridad se instituyó:

1) en el artículo 189, se estipularon como función del Presidente, la dirección de la fuerza pública mediante su disposición como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República para conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, y dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.

2) mediante el artículo 152, el Congreso de a través de leyes estatutarias ha de regular los Estados de excepción mediante la aprobación, modificación o derogación con la mayoría de votos de sus miembros.

3) siguiendo con los Estados de excepción los artículos 212 y 213 establecen que el Presidente con la firma de todos los ministros y la autorización del Senado puede declarar el Estado de Guerra Exterior y solo el gobierno está facultado para enfrentar la agresión y defender la soberanía “los decretos legislativos que dicte el gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad” (Colombia, 1997) y esto también aplica en caso de perturbación del orden público, en tanto, se presenten acontecimientos que atente “contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de la Policía” (Colombia, 1997) el Presidente con la firma de todos los ministros puede declarar Estado de

Conmoción Interior, facultándose así al gobierno para detener las causas y la extensión de los efectos de dicha situación mediante decretos legislativos vigentes únicamente durante el período de Estado de Conmoción Interior.

4) en el artículo 215 se establece que sí, se presenta una situación diferente a las planteadas en los artículos 212 y 213, y que perturben el orden económico, social, económico o ecológico del país, o si constituye una grave calamidad pública, el Presidente con la firma de todos los ministros puede declarar el Estado de Emergencia, y asimismo está facultado para dictar decretos con fuerza de ley que rigen únicamente durante el período en el cual se presenta la situación o pueden ser permanentes si el Congreso le otorga dicho carácter.

5) en cuanto a la Fuerza Pública, el artículo 216 establece que esta se encuentra integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; en el artículo 217 se instituye como función de las Fuerzas Militares “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Colombia, 1997); en el artículo 218 se plantea que la Policía “es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Colombia, 1997); en el artículo 219 se promulga que la fuerza pública no es deliberante, es decir, no puede reunirse sino solo por orden una autoridad legítima.

6) a través del artículo 223, se confiere el monopolio de las armas únicamente al gobierno el cual tiene la exclusividad en la introducción y fabricación de armas, municiones de guerra y explosivos.

A propósito de los elementos mencionados, se puede encontrar que el poder ejecutivo a la cabeza del Presidente sigue siendo fundamental para el mantenimiento de la seguridad, especialmente cuando esta se encuentre amenazada, tal como fue planteado en la anterior Constitución, pero en el nuevo

diseño institucional dichas facultades aplican en casos Estados de Guerra Exterior, Estados de sitio y/o Estados de Conmoción Interior, es decir, el panorama de amenazas a la seguridad se amplía; pero no solo es, la multiplicidad de amenazas lo notable en la nueva Constitución, también lo es la relevancia de las fuerzas armadas como uno de los garantes de la seguridad frente a las amenazas, ya sea para combatirlas o para prevenirlas.

Para cerrar esta primera parte es pertinente mencionar que los grandes diseños constitucionales de 1886 y de 1991 son las instituciones primordiales que buscan el mantenimiento del orden en la sociedad colombiana, por lo tanto estas no se centran exclusivamente en la seguridad sino que atienden diversos aspectos para garantizar el bienestar en general, razón por la cual en las Constituciones de 1886 y de 1991, se establecen los principios generales bajo los cuales se rigen las reglas de juego para el mantenimiento de la seguridad, por lo tanto la materialización de lo allí establecido es a través de la conformación de la Fuerza Pública, y la expedición de decretos, leyes y estatutos; los cuales se organizan y/o se crean específicamente para responder a la seguridad.

2.4. ENFRENTANDO LAS AMENAZAS INTERNAS: LOS ESTATUTOS DE SEGURIDAD

Retomando brevemente lo expuesto en el capítulo 1, la seguridad es la ausencia de amenazas o de peligros considerada asimismo como una función del Estado el cual debe garantizarla mediante la defensa y la protección de los ciudadanos, y así procurar el desarrollo de la sociedad civil y política. En el período de 1986 a 1994 el paradigma que sirvió de base para definir cuáles son las amenazas a las que se expone la estabilidad de una sociedad, fue la Doctrina de Seguridad formulada por Estados Unidos para los Estados del hemisferio occidental, la cual definió como amenazas: el comunismo, el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo,

la violación de los Derechos Humanos, entre otras (Leal Buitrago, 2006:13). Por consiguiente en Colombia el paradigma de seguridad se dio bajo dichas premisas. Ahora bien, una de las formas en las que se materializa la Doctrina de Seguridad en Colombia es mediante las reglas de juego formales y en este caso específico a través de los Estatutos, ya que, al ser un conjunto de normas tiene como fin regular las situaciones que se presenten en la sociedad o regular situaciones específicas.

Resultado de esto los presidentes Virgilio Barco Cuartas y César Gaviria Trujillo, formularon una serie de Estatutos para el tratamiento frente a las amenazas a la seguridad entre 1986 a 1994. Estos son: El Estatuto para la Defensa de la Democracia promulgado durante el gobierno Barco y el Estatuto para la Defensa de la Justicia promulgado durante el gobierno Gaviria. En materia de seguridad los Estatutos plantearán:

1) En el Estatuto de Defensa de la Democracia: al ser turbado el orden público el Presidente Barco mediante el Decreto 180 de 1988 declara Estado de Sitio en todo el territorio nacional, por lo tanto se busca restablecer la seguridad mediante:

- El aumento de penas frente a delitos tales como: el terrorismo ya sea dirigido hacia la sociedad civil, funcionarios públicos, las fuerzas armadas o infraestructura donde se realice una actividad económica industrial; concierto para delinquir por el hecho de ser parte de una organización terrorista o de un grupo de sicarios; el secuestro personas y/o de medios de transporte colectivo; la tortura; la extorsión; las amenazas personales o familiares, sí se presenta una amenaza a un funcionario público la pena aumenta; homicidios y/o lesiones personales a funcionarios públicos con fines terroristas; y por complicidad con actos terroristas.
- A través del fortalecimiento de las funciones y atribuciones de la Policía judicial, para agilizar los procesos de carácter judicial.

2) En el Estatuto para la Defensa de la Justicia: al ser persistente la turbación en el orden público el Presidente César Gaviria mediante Decreto 2790 de 1990 declara Estado de Sitio en todo el territorio nacional, entrando en vigencia en 1991, por lo tanto se busca restablecer la seguridad mediante:

- La jurisdicción de Orden Público y la Policía Judicial de Orden Público seguirán ejerciendo sus funciones en todo el territorio nacional, para agilizar el juzgamiento frente a los delitos que perturban el orden público.
- El establecimiento de penas a delitos como: el secuestro, constreñimiento ilegal, tortura, homicidios, lesiones personales y amenazas a funcionarios públicos; pertenecer o ser parte de grupos u organizaciones dedicadas al secuestro; participación en actos terroristas; extorsión; torturas; lesiones ocasionadas por un grupo armado no autorizado legalmente; rebelión; sedición; pertenecer, promocionar y/o financiar un grupo armado ilegal; y almacenamiento, transporte y venta de drogas ilícitas.

Los Estatutos entran en vigor cuando los Presidentes haciendo uso de las facultades extraordinarias de las cuales se encuentran investidos por las Constituciones de 1886 y de 1991, determinaron que el orden público se encontraba turbado por diversas amenazas y estas pasaran a ser tipificadas como delitos por lo tanto han de ser sancionadas por las instituciones competentes. De allí que uno de los aspectos significativos de los estatutos es que, en el Estatuto para la Defensa de la Democracia el elemento predominante es la caracterización del delito, de los actores y de las penas que se han de pagar por el acto cometido, mientras que el Estatuto para la Defensa de la Justicia más allá de dar a conocer las acciones consideradas delitos y sus sanciones hay un énfasis en el proceso judicial, en relación a definir las instituciones encargas y sus funciones en los procesos penales y judiciales frente al tratamiento de los delitos.

Otro aspecto significativo de los Estatutos es su prevalencia en los períodos de gobierno de Barco y de Gaviria, cuando la situación de orden público seguía

convulsionada el Presidente Gaviria mantiene el Estado de sitio para restablecer la seguridad. Pero este conjunto de reglas de juego formales que buscaban restituir la seguridad al interior de la sociedad colombiana no fueron las únicas medidas implementada por los gobiernos para enfrentar las amenazas, ya que con, los gobiernos mediante el direccionamiento de las acciones de las fuerzas armadas buscaran hacer frente a las amenazas tipificadas como delitos.

2.5. LA FUERZA PÚBLICA

La Fuerza Pública es una de las instituciones fundamentales para el mantenimiento de la seguridad, ya que, gracias a estas el Estado busca cumplir con su función de integración y mantenimiento de la sociedad (Vargas, 2008:9), para que el Estado logre esto, la Fuerza Pública adquiere entonces una función coercitiva para coadyuvar a la permanencia de la sociedad y del Estado, y debido a esto dichas fuerzas se encuentran “subordinadas al poder político civil, quien las orienta y conduce políticamente” (Vargas, 2008:10). Resulta que, al igual que la configuración de la seguridad en América Latina mediante la Doctrina de Seguridad, Estados Unidos ha ejercido una fuerte incidencia en las Fuerzas Armadas latinoamericanas especialmente en temas de amenazas, seguridad y defensa exterior e interior, por ello, se definió que las Fuerzas Militares o Ejército se encargan de los asuntos de defensa y seguridad nacional exterior, mientras que la Policía se hace responsable de la seguridad pública y ciudadana (Vargas, 2008:22).

En efecto, la Fuerza Pública es una institución formal que se enmarcan en el sub-diseño de seguridad, en tanto su principal función es velar por el mantenimiento de la seguridad mediante el enfrentamiento y/o prevención de las amenazas. Por consiguiente, a continuación se presenta la estructura en la dimensión

operacional¹ del Ejército Nacional y de la Policía Nacional entre 1986 a 1994, para así, examinar cómo se configuran estas instituciones alrededor de las amenazas de dicho período.

Cuadro 2.1. Estructura operacional de la Policía Nacional 1986 – 1994

Estructura operacional de la Policía Nacional entre 1986 y 1994	
Unidades de Policía	Operan en todo el país y su función es asegurar la protección de los ciudadanos y de sus bienes.
Dirección de Policía Judicial e Investigación (DIJIN)	Se crea en 1983 como dirección y en 1993 pasa a ser una subdirección, su función es participar en la investigación de los delitos y apoyar a las instituciones encargadas de los asuntos judiciales.
Cuerpo Especial Armado	Se crea mediante el Decreto 814 de 1989 también conocido como el Cuerpo Elite, su función es el combate a los brazos armados de los grupos guerrilleros que operaban en las ciudades, a los grupos paramilitares y al narcotráfico.
Grupo UNASE	Es creado durante el gobierno de Virgilio Barco, quien dispuso la creación de esta unidad especial para combatir el secuestro y la extorsión. Dicha unidad es integrada por la Policía Nacional, el Ejército y el Departamento de Seguridad DAS, operando conjuntamente.
Bloque de Búsqueda	Se crea en 1992 durante el gobierno de César Gaviria y se fijó inicialmente como función la persecución del líder del Cartel de Medellín Pablo Escobar tras fugarse de la cárcel La Catedral, y posteriormente se encargará de la persecución a los miembros del cartel de Cali.
Policía cívica urbana	Se compone de las diferentes unidades de Policía, operando específicamente en las ciudades y su función es prevenir las amenazas que se presenten en las ciudades para el

¹ La estructura de la dimensión operacional es una de las estructuras de las fuerzas armadas en Colombia según lo reglamentado en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, en el artículo 11 se establece que: la estructura operativa es la encargada del cumplimiento de las misiones que les sean asignadas por la estructura orgánica. Las misiones se definen de acuerdo a situaciones particulares o amenazas.

	mantenimiento de la seguridad mediante la vigilancia urbana.
Policía rural o de carabineros	Opera en zonas rurales y en zonas de fronteras, su función es brindar seguridad en dichos lugares mediante la prevención y el control de las amenazas tales como la subversión armada.
Policía judicial e investigación	Aquí se encuentra la subdirección de la DIJIN, la cual ejerce sus acciones conjuntamente con la Fiscalía General, mediante la participación en las investigaciones y en la sanción de delitos.
Policía especializada	Policía vial y aeroportuaria: su función es brindar seguridad en las vías, aeropuertos y puertos del país.
	Policía Antinarcóticos: se crea en el marco de las políticas internacionales frente al problema de las drogas ilícitas, de allí que su función es realizar operaciones para la erradicación de cultivos ilícitos y del desmantelamiento de organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Fuente: Elaboración propia

 Estructura operacional previo a la reforma de 1993

 Estructura operacional surgida con la reforma de 1993

Cuadro 2.2. Estructura operacional del Ejército entre 1986 - 1994

Estructura operacional del Ejército Nacional entre 1986 y 1994	
Unidades Militares	Operan en todo el país, las cuales están integradas por las divisiones del Ejército y estas a su vez recogen las brigadas.
Divisiones del Ejército	Operan en todo el país y su función es dirigir misiones para la defensa del territorio, a lo largo de las décadas de los 80 y de los 90, apoyaron a la Policía Nacional en la confrontación a organizaciones de narcotraficantes. <ul style="list-style-type: none"> • Primera división: realiza sus operaciones en la

	<p>costa norte.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Segunda división: se creó en la década de los 80, para operar en el nororiente del país. • Tercera división: se creó en 1984, operando en el occidente. • Cuarta división: se creó en 1983, operando en la región oriental
Brigadas del Ejército	<p>Operan en todo el país, se encuentran compuestas por varios batallones o unidades tácticas, se adscriben las divisiones del Ejército y su función es defender los territorios asignados frente a las amenazas que allí se presenten. Algunas de las brigadas que operaban en el período reseñado son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primera brigada: se creó en 1932 operando en el departamento de Boyacá, adscrita a la segunda división. • Segunda brigada: se creó en 1934 operando en los departamentos de Atlántico, Magdalena y Bolívar, adscrita a la primera división. • Tercera brigada: operando en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Chocó. • Quinta brigada: se creó en 1908 operando en el departamento de Santander. • Séptima brigada: se creó en 1958 operando en el departamento del Meta. • Décima primera brigada: se creó en 1987 operando en el departamento de Córdoba. • Décima séptima brigada: se creó en 1993 operando en el departamento de Antioquia.
Unidades Especiales	<p>Brigada de Fuerzas Especiales: se crean en 1970, cuyo fin es cumplir con misiones especiales dentro o fuera del territorio nacional.</p>
	<p>Agrupación de Fuerzas Especiales Antiterroristas AFEUR: se crea en la década de los 80 y su función es desarrollar operaciones de combate a las organizaciones guerrilleras que accionan en las ciudades</p>

Fuente: Elaboración propia

Los cuadros 2.1. y 2.2. muestran como el contexto empieza a supeditar una serie de transformaciones en las instituciones de las fuerzas armadas, puesto que las amenazas de la época plantean la necesidad de la adaptabilidad institucional. Entonces el sub-diseño de seguridad en las instituciones de las fuerzas armadas se vio abocado a un cambio institucional en el período trabajado, la adaptabilidad a la realidad de finales de la década de los 80 y principios de la década de los 90 se evidencia con las reformas dadas durante el gobierno de César Gaviria tanto en la Policía Nacional como en el Ejército. Por consiguiente en la Policía Nacional mediante el Decreto 2203 de 1993 se reorganiza la estructura orgánica y se desarrollan las funciones de esta institución, para garantizar desde los planteamientos de Alvaro Camacho Guizado (1994) la transparencia operativa mediante una mayor especialización y eficiencia de la Policía. Y el caso del Ejército es distinto, en tanto, el cambio institucional se realizó con el propósito de concentrar el manejo del orden público en manos del gobierno; entonces con la creación de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad, se estableció “que los civiles debían asumir la responsabilidad de la definición y conducción de las políticas de seguridad y defensa”, por lo tanto la defensa y la inteligencia dejan de ser un tema exclusivo de militares (Vargas, 2010:84), buscándose así “mejorar la capacidad civil para el diseño y el manejo del orden público” (Pizarro Leongómez, 1996:72).

En relación a lo anterior se puede decir que, en el gobierno de César Gaviria el sub-diseño de seguridad de la Policía Nacional y del Ejército se modifica en relación a tres factores claves: uno, la necesidad del gobierno por controlar los asuntos relacionados con el orden público, los cuales históricamente fueron tratados por la Fuerza Pública especialmente por el Ejército; dos, garantizar la eficiencia de la Fuerza Pública para el cumplimiento de sus funciones de mantenimiento de la seguridad; y tres, adaptar la estructura de dichas instituciones a las amenazas del contexto. Y junto a estos tres factores se da el aumento en el gasto de defensa y seguridad, como se presenta en el cuadro 1.3 allí se muestra

la participación de los presupuestos de defensa y seguridad en el Presupuesto General de la Nación (Mayor Cortés C., 1994:32)

No obstante las reformas dadas en la Fuerza Pública, trataron someramente el tema de la distinción de las funciones de la Policía y del Ejército, a este respecto, Alejo Vargas (2008) afirma que dicha indistinción ha sido característica de la Fuerza Pública colombiana, por ejemplo al Ejército se le ha orientado a funciones de control del orden público interno, es decir de policía; y a la Policía debido a los cambios estructurales que vive empieza a adquirir una estructura militar” (Vargas, 2008:22-23). En el caso particular de la Policía se evidencia:

“La ambigüedad entre las tareas de protección de la ciudadanía y de defensa del orden constitucional, producto a su vez de la subordinación de las segundas a las primeras en virtud de las doctrinas de seguridad nacional... (produciendo) el desdibujamiento del papel original de la policía, y por lo mismo la institución tiende a adoptar un perfil militar que incrementa más aún su alejamiento del ciudadano...” (Camacho, 1993).

El resultado de la ambigüedad de las funciones de la Fuerza Pública es debido al contexto en el que está inmerso el sub-diseño institucional de seguridad y por la adaptación de ésta para hacer frente a las amenazas. Por lo tanto, se puede afirmar que el contexto de la escalada del narcotráfico y su relación con actos violentos entre 1986 y 1994 genera efectos sobre la Fuerza Pública y en el sub-diseño institucional de seguridad en materia de decretos y estatutos. Ya que condujeron a la adaptabilidad de dichas instituciones; y precisamente esta es la siguiente parte de la relación institucionalismo, seguridad y narcotráfico.

Para finalizar, es importante precisar las características de otra institución cuya función fue apoyar labores de inteligencia en el país y a la Fuerza Pública en materia de seguridad, esta institución fue el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el cual en el período de Virgilio Barco fue reformado y modernizado para aumentar la capacidad investigativa del Estado, por lo tanto se

adoptaron medidas tales como la ampliación de la cobertura regional y la transformación estructural, gracias a que se le asignó una ampliación en el presupuesto, con el fin de fortalecer las labores de inteligencia, de prevención del delito y de protección a personalidades públicas (Informe del Presidente al Congreso, 1990:82-83) . Del mismo modo, en el periodo de César Gaviria, los cambios de su predecesor continuaron. Además de esto, el DAS cumplió labores de apoyo a la Fuerza Pública en la lucha contra el narcotráfico y su cadena productiva.

Cuadro 2.3 Presupuesto de seguridad y defensa 1985 -1994

AÑO	TOTAL PRESUPUESTO NACIONAL	PRESUPUESTO DEFENSA (FF.MM.)	%	PRESUPUESTO SEGURIDAD (POLINAL)	%	TOTAL PPTP DEF Y SEGURID.	%
1985	696.545	58.212	8.36	40.009	5.74	98.221	14.10
1986	976.545	79.066	8.10	53.037	5.43	132.103	13.53
1987	1.246.929	100.452	8.06	70.306	5.64	170.758	13.69
1988	1.688.241	155.134	9.19	93.198	5.52	248.332	14.71
1989	2.289.880	200.283	8.75	123.544	5.40	323.827	14.14
1990	3.133.693	253.596	8.09	163.771	5.23	417.367	13.32
1991	4.396.294	285.675	6.50	217.095	4.94	502.770	11.44
1992	5.118.316	431.291	8.43	287.783	5.62	719.074	14.05
1993	6.416.990	661.154	10.30	381.488	5.94	1.042.842	16.25
1994	12.879.974	760.301	5.90	505.703	3.93	1.266.004	9.83

FUENTE: Oficina Planeación MDN Tomado de la Revista de las Fuerzas Armadas. El Gasto de Defensa y Seguridad en Colombia (1994)

CAPÍTULO 3

LA INFLUENCIA DEL NARCOTRÁFICO EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD

En los anteriores capítulos se abordaron teóricamente los conceptos de institucionalismo, de seguridad y de narcotráfico; y se realizó la descripción del diseño institucional de seguridad manifiesto en las Constituciones de 1886 y de 1991, en los Estatutos de seguridad y en las fuerzas armadas desde su dimensión operativa. En concordancia a lo trabajado hasta el momento en el presente capítulo se busca evidenciar la influencia del narcotráfico en el gran diseño institucional constitucional y en el sub-diseño de seguridad entre 1986 a 1994. Al respecto conviene decir que, el narcotráfico posee dos características fundamentales, 1) es el contexto de la década de los 80 y de los 90 el cual es clave en los procesos de adaptabilidad y de cambio institucional y 2) siguiendo los postulados de la Doctrina de Seguridad es una de las amenazas a la seguridad y estabilidad del orden público.

De acuerdo a lo primero, James G. March y Johan P. Olsen (1997) afirman que las instituciones se afectan por su entorno resultando entonces el cambio institucional como consecuencia de la adaptación de las instituciones a los cambiantes escenarios políticos, (March y Olsen, 1997:262). Y de lo segundo, la Doctrina de Seguridad elaborada por Estados Unidos en la década de los 50 se convierte en una categoría política, según Francisco Leal Buitrago (2006), desde allí se designa la defensa militar y la seguridad frente a la amenaza del narcotráfico (Leal Buitrago, 2006: 27) y las manifestaciones de violencia que engendra tras de sí. En

este punto se puede afirmar que el narcotráfico es la categoría en la cual se enmarca el cambio institucional de seguridad en los períodos presidenciales de Virgilio Barco Cuartas y de César Gaviria Trujillo, y este es el examen que se realizará en este capítulo en dos momentos: el primero evidenciará cómo el narcotráfico afecta la formulación de las reglas de juego, es decir, las normas, leyes, decretos y/o estatutos; y el segundo evidenciará cómo las reformas dadas en la fuerza pública tenían como fin reestructurar las instituciones de la Policía Nacional y del Ejército para enfrentar el narcotráfico.

3.1. EL “ENEMIGO INTERNO” Y LAS REGLAS DE JUEGO

Entre 1986 a 1994 el narcotráfico se caracterizó por ser una actividad económica ilegal de rápido crecimiento en el país, este período corresponde a la segunda y tercera fase de la historia del narcotráfico anteriormente expuesta. En la segunda fase del narcotráfico se consolidan los carteles de Medellín y de Cali, gracias al crecimiento sostenido del cultivo de coca y al aumento de los cultivos de amapola y marihuana (ver cuadro 3.1.); otro aspecto fue la expansión del mercado de drogas ilícitas en Estados Unidos y de nuevos mercados en Europa y Asia, esta última situación conllevó a que Colombia pasara de ser el lugar de embarcación de la droga para su comercialización, a ser también un centro de producción de hoja de coca seca, cuyo crecimiento fue constante entre 1989 y 1994 (ver cuadros 3.2. y 3.3.) y de producción de cocaína la cual aumenta entre 1989 y 1994 (ver cuadros 3.3. y 3.4).

En la tercera fase los gobiernos de la década de los 80 trataron el narcotráfico partiendo de lo siguiente: por una parte el marco legal internacional frente al narcotráfico, a saber, la Convención de Sustancias Sicotrópicas de 1971, la cual frente a los problemas sanitarios y sociales resultado del uso de sustancias sicotrópicas, considera la necesidad de adoptar medidas para restringir el uso de

dichas sustancias mediante las acciones de los Estados parte para la fiscalización de dichas sustancias² (Naciones Unidas, 1971); y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988³, obligando a los Estados parte a tomar medidas penales para suprimir las actividades delictivas de tráfico ilícito, en el orden legislativo y administrativo para tipificar como delitos penales en su derecho interno el cultivo, la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la distribución, la venta, el transporte, la importación y la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica (Naciones Unidas, 1988).

Y por otra parte al interior del país con el crecimiento de los cultivos ilícitos y de la producción de drogas ilícitas, los gobiernos de dicha década combaten la amenaza del narcotráfico, propiciando fuertes golpes a los carteles mediante la incautación de drogas ilícitas, con la destrucción de centros de producción, con la erradicación de cultivos ilícitos y con la captura o muerte a miembros de los carteles, como lo fue las Operaciones Orión y Huracán; los golpes dados por las fuerzas armadas a los narcotraficantes ocasionaron que estos declararan una guerra contra el gobierno trayendo como resultado el asesinato de Rodrigo Lara Bonilla en 1984, de Guillermo Cano en 1987, de Jaime Pardo Leal en 1987, de Carlos Mauro Hoyos en 1988, de Luis Carlos Galán en 1989, el atentado al entonces General Miguel Alfredo Maza Márquez en 1989, los ataques a funcionarios públicos y a la sociedad civil, el asesinato de policías, el uso de carros bombas, entre otros.

Ahora bien, en la tercera fase se encuentran los gobiernos de Virgilio Barco Cuartas y de César Gaviria Trujillo, quienes enfrentaron el narcotráfico desde la

² La confiscación de Sustancias Sicotrópicas en Colombia por parte de las fuerzas armadas y otras autoridades competentes entre la década de los 70 y de los 80, se dio bajo la fiscalización de las sustancias tipificadas en la Convención de 1971.

³ Este tratado internacional fue aprobado en Colombia mediante la ley 67 de agosto de 1993, entrando en vigencia a partir de ese año.

perspectiva de la amenaza interna a la seguridad en Colombia. Durante la presidencia de Barco al afirmarse que el narcotráfico es “una variedad de violencia delincencial, [y debido a que], generó una serie de amenazas sobre el régimen político y sobre el ordenamiento social..., se convirtió en el principal obstáculo en la búsqueda de la reconciliación, la democracia plena, el desarrollo y el progreso” (Informe del Presidente al Congreso, 1990:24); y en la presidencia de Gaviria se advirtió que el narcotráfico y sus acciones violentas tienen como propósito desestabilizar al Estado y a la sociedad colombiana, y asimismo es un fenómeno propagado a nivel mundial que requiere un tratamiento desde la perspectiva de la cooperación multinacional (Tokatlian, 1997:466). A propósito de estas perspectivas, se entrará a revisar la respuesta de los gobiernos frente a dicha actividad desde la formulación de las reglas de juego.

Cuadro 3.1. *Consolidado de cultivos ilícitos en Colombia*

Cultivos	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Coca (Hectáreas)	-	-	-	42.400	40.100	37.500	37.100	39.700	-
Amapola (Hectáreas)	-	-	-	-	-	1.160	6.578	5.008	-
Marihuana (Hectáreas)	-	-	-	2.270	1.500	2.000	2.000	5.000	-

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de: Observatorio de Drogas de Colombia.

Balance narcotráfico 1990 – 2011.

Cuadro 3.2 *Cultivo y producción de cocaína en Colombia 1986-1994*

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Cultivo de coca (Hectáreas)	-	-	34.000	42.400	40.100	37.500	37.100	-	-
Producción de hoja de coca (Kilogramo/año)	-	-	27.200.000	33.900.000	32.100.000	30.000.000	29.600.000	-	-
Producción de cocaína (Kilogramo)	-	-	5.000	70.000	65.000	60.000	60.000	-	-

FUENTE: Elaboración propia. Datos tomados de: Observatorio de Drogas de Colombia. Balance narcotráfico 1990 – 2011.

Cuadro 3.3. *Cultivo y potencial de producción de cocaína en Colombia en el período Gaviria 1990-1994*

	1990	1991	1992	1993	1994
Cultivos de coca (Hectáreas)	40.100	37.500	37.100	39.700	44.700
Potencial de producción de cocaína (Toneladas métricas)	92	88	91	119	201
Potencial de producción de hoja de coca seca (Toneladas métricas)	45.300	45.000	44.900	45.300	67.500

FUENTE: Elaboración propia. Datos tomados de: Observatorio de Drogas de Colombia. Balance narcotráfico 1990 – 2011.

Elaborado por: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América
UNODC

3.1.1. VIRGILIO BARCO Y LA GUERRA TOTAL

Las acciones violentas de los narcotraficantes se dieron como respuesta a los golpes dados por las instituciones de seguridad a los diferentes componentes de la cadena productiva⁴ de dicha actividad económica ilegal y también desde los planteamientos de Bruce Bagley (1991) por la pretensión de los narcotraficantes y de los líderes de los carteles era llegar a un acuerdo con el Estado para asegurar su posición económica y ser aceptados por la sociedad, protegiéndose al mismo tiempo contra acciones legales en su contra, tales como la extradición (Bagley, 1991:452). No obstante en el gobierno Barco las acciones violentas de los narcotraficantes no tenían un propósito diferente al de “destruir el ordenamiento político y social vigente con la absurda esperanza de sustituirlo por otro, corrupto y tolerante con sus actividades criminales” (Informe del Presidente al Congreso, 1990:21), de allí que la respuesta del gobierno fue la declaración de la guerra total contra el narcotráfico, gracias a facultades especiales otorgadas al Presidente en el artículo 121 de la Constitución de 1886.

⁴ Son componentes o variables de la cadena productiva del narcotráfico: el cultivo, el procesamiento, la producción, el transporte y comercialización de drogas ilícitas.

Haciendo uso de dichas facultades especiales, el presidente mediante el Decreto 180 de 1988, declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República por situaciones tales como:

“La ocurrencia de actos terroristas en diversas ciudades y, en general por la realización de hechos violentos que han ocasionado sensibles bajas de miembros de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y en la población civil;... tales fenómenos de perturbación del orden público se han agravado considerablemente en todo el territorio nacional, manifestándose en actos que atentan contra la vida e integridad de funcionarios del Estado, dirigentes políticos y sindicales, intelectuales; el secuestro de candidatos a Alcaldías y Corporaciones Públicas de elección popular, con fines desestabilizadores de las instituciones democráticas;... igualmente, mediante actos terroristas se han causado graves daños a oleoductos, plantas industriales, edificios públicos, sedes de partidos y agrupaciones políticas, instalaciones militares, policiales y de servicios públicos;... es deber del Gobierno Nacional enfrentar esta situación de violencia generalizada y de ataques premeditados a las instituciones democráticas que se han manifestado en el auge de actos terroristas, para lo cual es necesario complementar las disposiciones del Código Penal y de Procedimiento Penal;.. la declaración del actual estado de sitio tuvo origen, igualmente, en la acción criminal de grupos relacionados con el narcotráfico, la cual se ha concretado en actos desestabilizadores de las instituciones democráticas” (Colombia, Presidencia de la República , 1988, 27 de enero).

Con el anterior Decreto se estableció el Estatuto de Seguridad de la Defensa de la Democracia en el cual se fijaron las penas y se tipificaron los delitos relacionados con los componentes de la cadena productiva del narcotráfico y con las acciones violentas relacionadas con esta actividad. Pero el gobierno también buscó con la expedición de decretos durante el estado de sitio tratar integralmente el fenómeno del narcotráfico a través de fortalecimiento de “las fuerzas armadas, apoyar la justicia civil y la capacidad de acción e investigación del Estado, frente a las diferentes modalidades del terrorismo y de violaciones a los derechos humanos,

especialmente las atribuibles al narcotráfico” (Informe del Presidente de la República, 1990), de esto resultó la expedición de 38 Decretos.

Decreto 3664 del 17 de diciembre de 1986, mediante el cual se instituyó el delito relacionado con armas y explosivos; decreto 3665 del 17 de diciembre de 1986 complementa la ley 30 de 1986 sobre el control de estupefacientes; decreto 3667 de 19 de diciembre de 18; el decreto 3667 del 19 de diciembre de 1986 mediante el cual se estableció el pago de recompensa a informantes; el decreto 423 del 2 de marzo de 1987 en el que se agrupa los servicios especializados de la policía Antinarcóticos, el decreto 468 del 11 de marzo de 1987, el 565 del 26 de marzo de 1987, el 1203 del 30 de junio de 1987, el 1204 del 30 de junio de 1987 se relacionan con las competencias de los jueces especializados, el decreto 750 del 25 de abril de 1987, el 790 del 4 de mayo de 1987, el 1195 del 30 de junio de 1987, el 1198 del 30 de junio de 1987 por medio de los cuales se autorizó al Ejército a destruir plantaciones, insumos y pistas destinadas al narcotráfico; el decreto 119 del 30 de junio de 1987 por medio del cual se autorizó el pago de recompensas a informantes; el decreto 1437 del 30 de julio de 1987, el 1631 del 27 de julio de 1987, el 1667 del 31 de julio de 1987, el 2045 del 29 de octubre de 1987, el 180 del 27 de enero de 1988 complementan el Estatuto Antiterrorista y el Código Penal; el decreto 181 del 27 de enero de 1988, el 261 del 6 de febrero de 1988 los cuales modificaban el Estatuto Antiterrorista; el decreto 262 del 6 de febrero de 1988, el 263 del 6 de febrero de 1988 mediante los cuales se creó la Policía Aeroportuaria; El decreto 474 del 16 de marzo de 1988 reorganizó la jurisdicción de Orden Público; el decreto 24900 del 30 de septiembre de 1988, el 344 del 15 de febrero de 1989, el 813 del 19 de abril de 1989 y el 815 del 19 de abril de 1989 por medio de los cuales se fijaron las disposiciones para combatir a los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupo de autodefensas; el Decreto 815 del 19 de abril de 1989, el 1194 del 8 de julio de 1989 establecieron otros delitos en el Estatuto Antiterrorista; el decreto 1856 del 18 de agosto de 1989 mediante el cual se dispuso del decomiso de bienes provenientes del narcotráfico;

el 1860 del 18 de agosto de 1989 mediante el cual se autorizó la extradición de nacionales cuando se trate de delitos de narcotráfico y conexos, (Informe del Presidente al Congreso, 1990:219-226).

Los anteriores decretos ayudaron a robustecer a la Fuerzas Pública gracias al fortalecimiento de las unidades operativas, además se establecieron delitos relacionados con el narcotráfico y actividades conexas, se procuró agilizar los procesos judiciales y penales mediante los jueces especializados y se aprobó la extradición de nacionales vinculados a actividades de narcotráfico.

Para Francisco Leal Buitrago (2002) el gobierno Barco tuvo que hacer frente a la escalada del narcotráfico, dicha situación condujo “al gobierno a expedir numerosas normas destinadas a controlar la situación... las normas expedidas sobre defensa y seguridad nacional no fueron trascendentales aunque sí numerosas. Fueron producto de reacciones coyunturales del gobierno frente a las graves circunstancias de orden público que tuvo que afrontar” (Leal Buitrago,2002: 72-73). Dicho accionar se debió a la afectación del narcotráfico en asuntos de la agenda política de Barco como “la política de paz y la ampliación democrática, la ejecución de los programas de reforma agraria y la posibilidad de modernizar las instituciones mediante una reforma constitucional” (Arrieta, Orjuela, Sarmiento y Tokatlian, 1991:244). De allí que las medidas implementadas en el cuatrienio 1986 – 1990 se encaminaron en fortalecer las instituciones mediante la adaptabilidad al contexto.

Dicha adaptación de las instituciones al contexto del narcotráfico, se evidenció en el momento en que no se trató como un problema meramente delincuencia, puesto que afectó el desarrollo mismo de la sociedad por las acciones violentas que trajo tras de sí. Por lo tanto adquirió la categoría de amenaza, a este respecto Arrieta, Orjuela, Sarmiento y Tokatlian (1991) afirman que “a esta conceptualización se llegó a partir de un diagnóstico según el cual la estrategia del narcotráfico para lograr la impunidad y la defensa de sus intereses se apoyaba en

el asesinato de líderes prominentes.... Adicionalmente, se consideró al narcotráfico... como la fuente primordial de la violación de los derechos humanos en Colombia, puesto que éste atenta no solamente contra el derecho a la vida, sino también contra los legítimos derechos de la izquierda legal, contra la ampliación de la democracia y obstaculiza los esfuerzos de cambio político y de restauración del orden público” (Arrieta, Orjuela, Sarmiento y Tokatlian, 1991: 248).

Resultado de esto las instituciones de la Fuerza Pública hicieron efectiva la política del gobierno Barco, al propinar fuertes golpes a los narcotraficantes, como la Operación Primavera, Retorno, Oriente y San Luis (más adelante se explicarán sus resultados), por lo tanto la Policía Nacional y el Ejército se involucraron a través de ejercer mayor represión al narcotráfico, puesto que, y siguiendo a Arrieta, Orjuela, Sarmiento y Tokatlian (1991) se consideró que la persistencia del narcotráfico se debía a factores institucionales como por ejemplo el debilitamiento de la de defensa de las fuerzas armadas, por consiguiente los autores sugieren que la campaña contra el narcotráfico no es solo una lucha contra el crimen organizado sino de la lucha de la supervivencia de las instituciones democráticas (Arrieta, Orjuela, Sarmiento y Tokatlian, 1991:248).

Como respuesta a las acciones del Presidente Barco, los narcotraficantes lanzaron su propia campaña en contra del gobierno y de la sociedad colombiana (Bagley, 1991:446), la no reducción de la violencia vinculada con el narcotráfico se debió al aumento de la rentabilidad de dicha actividad (Arrieta, Orjuela, Sarmiento y Tokatlian, 1991:244), a pesar de los golpes dados a los diferentes componentes de la cadena productiva del narcotráfico (ver cuadro 3.4.) esta persistía y de hecho crecía, por lo tanto, a pesar de las arremetidas de la Fuerza Pública, las acciones violentas continuaron y en medio de este panorama finalizó el período de Barco, suscitando al posterior gobierno perspectivas diferentes de tratamiento.

Cuadro 3.4. Resultados de la lucha antidrogas entre 1986 y 1989

	1986	1978	1988	1989 (abril 10)
Personas capturadas	3.699	4.724	5.596	1.375
Aeronaves decomisadas	21	20	57	9
Incautación de cocaína (kilos)	3.039	8.326	18.701	12.443
Incautación de base de cocaína (kilos)	4.070	6.712	3.897	5.213
Incautación de marihuana prensada (kilos)	846	1.287	922	235
Laboratorios destruidos	572	1.359	831	165
Incautación de insumos químicos (galones) Gasolina, éter, acetona, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico	230.000	270.000	896.171	872.630
Incautación de insumos químicos (kilos) Urea, soda caustica, carbonato, permanganato	335.000	185.000	1.618.722	281.808

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de: Presidencia de la República, 1989, págs. 61-68

3.2.2. CÉSAR GAVIRIA Y EL NARCOTRÁFICO COMO UNA AMENAZA GLOBAL

César Gaviria Trujillo asumió la presidencia en 1990 y debido a la persistencia del narcotráfico y de las acciones violentas y haciendo uso de las facultades especiales otorgadas por el artículo 121 de la Constitución de 1886, Gaviria, junto con la aprobación de los ministros y del Congreso de la República, declaró la permanencia del estado de sitio mediante el Decreto 2790 de 1990 también conocido como el Estatuto para la Defensa de la Justicia, y, por otro parte, como lo muestra Francisco Leal Buitrago (2002) el presidente “aprovechó las circunstancias creadas por la guerra contra el narcotráfico del último año del gobierno de Barco, para apoyar la creación de una nueva Constitución, impulsar una abrupta apertura económica y adelantar otras reformas que iniciaron un período de transición hacia un eventual sistema político alternativo” (Leal Buitrago, 2002:75).

Razón por la cual, el gobierno Gaviria se caracterizó por el cambio institucional en el gran diseño institucional constitucional de 1991 y en el tratamiento a la amenaza del narcotráfico desde una doble perspectiva, como un asunto de carácter global y una amenaza que sugiere la adaptabilidad de las fuerzas armadas. En cuanto al nuevo diseño institucional constitucional y siguiendo los planteamientos de Francisco Leal Buitrago (2002) se sugiere que:

“La nueva Constitución no hizo cambios sustanciales a lo que la Carta de 1886 estableció en materias militares y en lo que se refiere a la seguridad nacional. La preocupación de los constituyentes por la violencia no se expresó en una reflexión sobre las instituciones responsables de enfrentarla. Se mantuvieron la conformación y las funciones de las instituciones que constituyen –según la expresión de la nueva Carta- la Fuerza Pública. Solamente se reorganizó el articulado y se actualizó su lenguaje. Entre los factores que impidieron una reforma seria en el campo militar se destacan el desconocimiento que de este campo tiene la clase política” (Leal Buitrago, 2002:76).

De acuerdo a lo anterior, es posible afirmar que la amenaza del narcotráfico no afectó al gran diseño institucional constitucional de 1991, puesto que en materia de seguridad y defensa se dio continuidad a lo establecido en el diseño institucional constitucional de 1886. Pero no por eso, el narcotráfico no deja de verse como un problema que amenaza la seguridad, de hecho se plantea la necesidad de un tratamiento global frente al mismo y la intensificación de los golpes a los narcotraficantes al interior del país.

En efecto el narcotráfico se asumió como un asunto prioritario de la agenda diplomática durante el gobierno de César Gaviria Trujillo, planteándose así la necesidad de un tratamiento multilateral por parte de los Estados mediante “la cooperación internacional en materia de intercambio de información, de evidencia y experiencias” (Informe del Presidente al Congreso, 1992:87) por lo tanto al entrar en vigencia en Colombia la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes

y Sustancias Psicotrópicas de 1988 mediante la ley 67 de agosto de 1993, el gobierno adoptó medidas penales a los delitos relacionados con el narcotráfico. De esto resulta que el Estatuto para la Defensa de la Justicia y la Estrategia Nacional contra la Violencia, fortalezcan el sistema penal y judicial colombiano para tratar la amenaza del narcotráfico.

En primer lugar mediante el Decreto 2790 de 1990, el Presidente declaró estado de sitio en todo el territorio nacional debido a la persistencia de “las perturbaciones producidas por bandas de terroristas y de narcotraficantes... causando no sólo muchas pérdidas de vidas en los miembros de la comunidad, sino también entre los jueces y demás personas que por razón de sus funciones deben participar en los procesos que se adelantan contra ellos;... es necesario buscar mecanismos jurídicos que permitan dar seguridad a los jueces de la República y a las demás personas que vienen siendo objeto de atentados por razón de su participación en las investigaciones adelantadas contra sus integrantes;... hay que dotar a la jurisdicción de orden público de un soporte administrativo eficiente que permita a sus integrantes cumplir su función en forma adecuada” (Colombia, Presidencia de la República, 1990, 20 de noviembre), con este conjunto de reglas de juego se reglamentan los delitos relacionados con el narcotráfico y sus manifestaciones de violencia, y asimismo se busca fortalecer el proceso judicial y penal para llevar a cabo la sanción de dichos delitos.

En segundo lugar con la Estrategia Nacional contra la Violencia desarrollada a través de la Directiva Presidencial N° 05 del 28 de diciembre de 1991, se estableció la implementación de una política integral para tratar la situación de violencia a través de la acción interinstitucional de la fuerza pública, del poder judicial, de las autoridades civiles, nacionales y regionales, y de la participación ciudadana; la finalidad de esta política es la orientación de las acciones interinstitucionales para procurar por la estabilidad del orden público, además se busca que el manejo de la seguridad y el orden público no solo esté en manos de la fuerza pública, también recaiga en las autoridades civiles y en la justicia “en

este sentido, no se puede pretender que la fuerza pública logre desempeñar eficientemente su labor de defensa, si las entidades civiles del Estado no contribuyen armónicamente con su trabajo en el mejoramiento de las condiciones de seguridad del país” (Informe del Presidente al Congreso, 1992:100).

Respecto de lo mencionado anteriormente, se puede decir que el tratamiento del narcotráfico influyó en la respuesta del gobierno, mediante el direccionamiento de sus políticas para hacerle frente a esta amenaza, evidente en la expedición de estatutos y decretos. Por otra parte, uno de los elementos que evidenció esa situación fue la adaptabilidad institucional dada en el sistema judicial, gracias al aumento de los recursos que permitió robustecer este sistema (ver cuadro 3.5.). Para así agilizar el procesamiento de los delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y las acciones violentas resultado del mismo. El cambio institucional en el sistema judicial es producto de lo que Juan Gabriel Tokatlian (1997) menciona como el mensaje implícito de persecución, juzgamiento y encarcelamiento interior, menos extradición interna (Tokatlian, 1997:466), siendo esto un elemento fundamental para que los narcotraficantes se sometieran a la justicia colombiana “se establecía un parámetro para tornarse menos drástico si aquellos se entregaban a la justicia nacional – menos “garrote” de extradición si se aceptaba la “zanahoria”⁵ del sometimiento-”(Tokatlian, 1997:480), esta estrategia consistió en:

“la creación de un conjunto de incentivos jurídicos y de garantías que posibilitaran la entrega de delincuentes a la justicia para ser juzgados y sancionados. Las disposiciones gubernamentales señalaban un conjunto de derechos y prerrogativas para quienes se sometieran voluntariamente a la justicia, confesasen sus delitos y cooperaran con las investigaciones. Ejemplo de tales prerrogativas son la rebaja y la acumulación de penas, las condenas de ejecución condicional para ciertos delitos, y la acumulación de procesos y penas máximas de treinta años. También se ofrecieron incentivos a quienes

⁵ El término “garrote” y “zanahoria” fue el nombre dado por la Revista Semana en un artículo publicado el 5 de febrero de 1991, a la política implementada por el gobierno Gaviria frente a condicionar la no extradición de nacionales si se sometían a la justicia colombiana.

proporcionen información eficaz, oportuna y útil, como el pago de recompensas. Además, se adoptaron mecanismos establecidos por el gobierno anterior, como los jueces y tribunales de orden público y los procedimientos para proteger la identidad de los jueces, testigos e intervinientes en los procesos. Estos procedimientos penales fueron una adaptación a la peculiaridades de la investigación y juzgamiento de la nueva delincuencia organizada” (Leal Buitrago, 2002:85).

Pero no solo se realizaron cambios institucionales en el sistema judicial, otro cambio importante, según lo argumenta Francisco Leal Buitrago (2002) fue que el gobierno Gaviria buscó cambiar la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado y desarrolló una nueva estrategia de seguridad mediante la creación de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad⁶, la cual se encargó de definir las políticas de defensa y manejo de conflictos internos y externos (Leal Buitrago, 2002:77), orientándose hacia el seguimiento de los principales factores de violencia entre los cuales figura el narcotráfico mediante la implementación de la cooperación interinstitucional planteada en la Estrategia Nacional contra la Violencia.

La Estrategia Nacional contra la Violencia buscó separarse de la concepción de seguridad dada desde la Doctrina de Seguridad Nacional, a partir de esta Estrategia, la seguridad fue percibida como “todos los fenómenos que pueden entorpecer el funcionamiento normal de una sociedad” (Informe del Presidente al Congreso, 1992:100), por lo tanto, la seguridad no se limitó únicamente a la confrontación de las amenazas, se expandió al fortalecimiento de la justicia y a las instituciones del Estado con el fin de garantizar una mayor eficiencia en el cumplimiento de las labores y operaciones de la Fuerza Pública.

Y asimismo, se promovió desde el gobierno una reforma para el fortalecimiento operativo de la Fuerza Pública, para unificar y mejorar las labores de información e

⁶ mediante el Decreto 1874 de 1990.

inteligencia en el Ejército mediante la creación de unidades especiales y contraguerrilleras, la incorporación de soldados profesionales y el apoyo logístico con tecnología actualizada, para lo cual se sostuvo el crecimiento del gasto militar (ver cuadro 3.5.) “para apoyar el ensanche del pie de fuerza y la renovación del equipo militar adecuado para la guerra irregular” (Informe del Presidente al Congreso, 1992:79). Y en la Policía Nacional mediante la reforma de 1993 en la cual se buscaba una mayor especialización y eficiencia de la Policía. En ambos casos las reformas tendían a concentrar el manejo de la seguridad en las manos del gobierno (Camacho, 1994).

Durante el cuatrienio 1990-1994 los cambios institucionales se dieron mediante la adaptabilidad de las instituciones, con el surgimiento de un gran diseño institucional constitucional en 1991. El cual en materia de seguridad no se diferenció radicalmente de la anterior Constitución; mientras que la adaptabilidad del sistema judicial y de la Fuerza Pública se vio afectada por el contexto del narcotráfico, puesto que se buscaba mayor eficacia en los golpes dados a dicha actividad ilegal y a las acciones violentas de la misma y a su vez responder con mayor agilidad al procesamiento de los delitos relacionados con esta actividad. Sumado a esto, la acción interinstitucional de la Fuerza Pública y el Sistema Judicial, dio resultados tales como fue la entrega del líder del cartel de Medellín Pablo Escobar en 1993 en el marco de la política de sometimiento a la justicia, sin embargo tras su fuga de la cárcel La Catedral, se crea en la Policía Nacional el Bloque de Búsqueda que logró en 1993 la muerte de Escobar y posteriormente el desmantelamiento del cartel de Cali.

Cuadro 3.5. *Recursos empleados en la lucha contra las drogas 1986 - 1994*

Entidad que efectúa el gasto	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ministerio de Justicia	82.2	76.5	83.6	97.9	20.590.9	25.052.8	18.586.7	27.072.9	23.748.8
Ministerio de Defensa	26.829.5	29.528.8	35.478.9	31.042.6	34.778.3	38.810.2	46.626.6	86.596.9	76.688.5

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de: Dirección Nacional de Estupefacientes en López Restrepo, 1997, págs. 448 – 449

3.3. LAS FUERZA PÚBLICA FRENTE AL NARCOTRÁFICO: POLICÍA MILITAR - EJÉRCITO POLICIAL

Retomando lo dicho hasta el momento la Fuerza Pública es un conjunto de instituciones de seguridad, fundamentales para enfrentar la amenaza del narcotráfico, perfilada así desde la Doctrina de Seguridad Nacional, por esto, estas instituciones no fueron ajenas al proceso de cambio institucional, resultado de la adaptabilidad al contexto colombiano de finales del siglo XX, por lo tanto, las reformas que se vivieron al interior de la Policía Nacional y del Ejército en el período de 1986 a 1994 son el resultado del fortalecimiento institucional como respuesta al escalonamiento del tráfico ilegal de drogas en el país y a las acciones violentas vinculadas con dicha actividad.

De acuerdo a lo anterior, y en relación al crecimiento de las manifestaciones de violencia provenientes de las organizaciones de narcotraficantes, los gobiernos de Barco y de Gaviria involucraron a la Fuerzas Públicas en la lucha contra el narcotráfico, gracias a la denominación de esta actividad como una amenaza a la seguridad nacional sin dejar de ser una actividad delincuencia, por lo tanto, la represión al narcotráfico y sus acciones violentas ya no solo está en manos de la Policía Nacional también en manos del Ejército, de allí resulta una ambigüedad en el accionar para el logro de los objetivos tanto en ambas instituciones que componen la fuerza armada. Pero a pesar de esto, no deja de ser fundamental el papel desempeñado por estas en el enfrentamiento y represión del narcotráfico.

En el gobierno de Barco las instituciones de la Fuerza Pública se vieron afectadas por el narcotráfico, ya que para hacerle frente, sufrieron reformas al interior: 1) por medio de la disposición de la Directiva Permanente No. 300/1 del Ministerio de Defensa Nacional se “dispuso que la Policía Nacional asumiera de forma exclusiva el control del narcotráfico en el país contando con el apoyo de las Fuerzas Militares” (Lizarazo, 2008:50), sin dejar de ser la Policía quien en términos

operativos desempeñaba esta labor; 2) se buscó fortalecer e incrementar la capacidad operativa de la Policía y del Ejército para que propinaran fuertes golpes a las organizaciones narcotraficantes; 3) se presentó una tendencia hacia el aumento en el gasto de militar (ver cuadro 3.6.); 4) con el decreto 814 de 1989 se creó el Cuerpo Especial Armado de la Policía, conocido como cuerpo Elite, destinado a combatir los escuadrones de la muerte y las organizaciones de sicarios y de paramilitares (Vargas, 2002:148-153). De estas situaciones presentadas y de lo arriba expuesto, se puede decir que las medidas de represión son fundamentales, de allí que el papel de las instituciones de la Fuerza Pública fueron fundamentales en la lucha contra el narcotráfico.

Del mismo modo, en el gobierno de Gaviria las instituciones de la Fuerza Pública se vieron afectadas por el contexto del narcotráfico, puesto que el gobierno respondió mediante la adaptación de las mismas así: 1) con la creación de la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad, allí se definieron las políticas del manejo de conflictos internos y externos para lo cual fue necesario las reformas en el Ejército y en la Policía Nacional; 2) en el marco de esta Consejería, el gobierno adelantó una reforma militar bajo la consideración de que los servicios de inteligencia del Estado son un componente central para la seguridad (Vargas, 2002:148–153); 3) en la Policía Nacional se crea el Bloque de Búsqueda para dar captura a Pablo Escobar; 4) Mediante la ley 62 de 1993, se aprobó la reforma a la Policía Nacional (Vargas, 2002:148-153) en la cual se realizaron cambios en las estructuras orgánicas y operacionales, en la estructura operacional se crea la Policía cívica urbana, la Policía de carabineros, la Policía judicial y la Policía Antinarcóticos, esta última fue clave en la lucha contra el narcotráfico, puesto que se le asignaron funciones de erradicación de cultivos ilícitos y desmantelamiento de las organizaciones de narcotraficantes; 5) el bloque de búsqueda en 1993 dio muerte a Pablo Escobar Gaviria tras este logro, su objetivo fue la cooperación en el desmantelamiento del cartel de Cali; 6) a la Policía se le asignaron labores de inteligencia, lucha contra el narcotráfico y el terrorismo,

combatir el secuestro y la delincuencia común, entonces su función se encaminó a garantizar la seguridad ciudadana; 7) mientras que el Ejército asumió labores contrainsurgentes, salvaguardar la soberanía territorial y colaborar con la lucha antinarcóticos, por lo tanto su función se dirigió a la protección y defensa del territorio (Chaparro, 2008:91). Estos elementos mencionados no se pueden entender fuera de la cooperación interinstitucional perfilada desde la Estrategia Nacional contra la Violencia, la cual determinó que el éxito de las operaciones de la Fuerza Pública dependió de la agilización de los procesos judiciales y penales.

De lo anterior se puede afirmar que, en los dos períodos presidenciales el escalonamiento del narcotráfico determinó el direccionamiento de las políticas de los gobiernos y la concreción de estas políticas por parte la Fuerza Pública, para lo cual fue fundamental la modernización, la reestructuración y la profesionalización de la Policía Nacional y del Ejército para combatir efectivamente el narcotráfico (García y Pabón, 2008:37). Esto deriva de la concepción frente al narcotráfico, puesto que para llegar a ser una amenaza a la seguridad nacional deja de tratarse sólo como un problema delincencial, por lo que entre 1986 y 1990 se afrontó desde lo policial y lo militar, y entre 1990 y 1994 se confrontó desde lo policial, lo militar y lo judicial.

3.3.1. OPERACIONES SIGNIFICATIVAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Operación en Finca Silleva Jurisdicción de Caracolito, Magdalena, realizada el 11 de abril de 1986 por la Policía Nacional, dando como resultado la incautación de 10.800 kilos de marihuana (Policía Nacional de Colombia Dirección Antinarcóticos, 2012:222).

En 1988 se llevaron a cabo una serie de operaciones especiales, en las cuales trabajaron en conjunto la Policía Nacional y el Ejército, se realizaron 35

operaciones contra el narcotráfico en la Costa Norte, en el Centro, en el Oriente y en el Sur Occidente del país (Presidencia de la República, 1989:47-48).

Operación Orión, realizada entre 1989 y 1990 por parte de la Policía Nacional, dando como resultado el desmantelamiento de bandas de sicarios; la muerte del narcotraficante José Gonzalo Rodríguez Gacha “El Mexicano”, miembro del cartel de Medellín; allanamientos judiciales; retenes de control; y decomisos de dinero en moneda nacional y extranjera, joyas, títulos valores, explosivos y armas (Informe del Presidente al Congreso, 1990:108).

Durante el mismo periodo de tiempo, la Policía Nacional llevaba a cabo alternamente la Operación Huracán, luego de la cual, se logró la extradición de 15 personas, entre ellas Eduardo Martínez Romero sindicado de ser el jefe de finanzas del cartel de Medellín; 2.700 personas detenidas; y decomisos de armas, elementos de transporte y equipos de comunicación (Informe del Presidente al Congreso, 1990:108).

Otro golpe de la Policía a las organizaciones narcotraficantes, se dio gracias a la Operación Primavera en 1989 y de esta resultó: en el Magdalena Medio: localización y destrucción de 26 laboratorios para el procesamiento de drogas ilícitas; incautación de 1.180 kilos de cocaína y de insumos para la producción de drogas ilícitas; en los llanos orientales: localización de un laboratorio, incautación de 500 kilos de cocaína y de armas, y 5 capturas de personas; en el Valle: ubicación de un complejo para el procesamiento de cocaína perteneciente al cartel de Cali, destrucción de 4 laboratorios para el procesamiento, 27 capturados, incautación de 1.500 kilos de cocaína, de 300 kilos de base de coa, decomiso de armas, vehículos e insumos para la producción de drogas (Presidencia de la República, 1989:49-50).

Operación Retorno realizada en 1989 por la Policía Nacional, dio como resultado el decomiso y destrucción de insumos químicos para la producción de drogas, la

localización e inutilización de 18 pistas clandestinas destinadas al tráfico de drogas y armas (Presidencia de la República, 1989:51).

El mismo año la Policía Nacional llevó a cabo la Operación Oriente, en la que se logró la captura de 16 personas; la incautación de 425 kilos de cocaína, 4.165 de base coca y de 501 kilos de marihuana; la destrucción de 51 laboratorios e insumos químicos; y el decomiso de armas, radios y medios de transporte (Presidencia de la República, 1989:51-52).

En el departamento de Antioquía se realizó la Operación San Luis en 1989, ocasionando fuertes golpes al cartel de Medellín y otras organizaciones que operaban allí, ya que se logró 3 capturas, la destrucción de 5 laboratorios, la incautación de 4.000 kilos de cocaína y de insumos químicos; el decomiso de vehículos, armas y radios (Presidencia de la República, 1989:52).

Para cerrar ese año, el Ejército realizó una serie de operaciones en los Llanos orientales y en los departamentos del César, Tolima y Bolívar. Dando como resultados 2 capturados, la incautación de 2.274 kilos de cocaína, la inutilización de una pista clandestina y el decomiso de armas (Presidencia de la República, 1989:52).

Y en 1991 la Policía Nacional con la Operación en la vereda Galaxia jurisdicción de la Sierra Nevada de Santa Marta logró la incautación de 12.000 kilos de marihuana (Policía Nacional de Colombia Dirección Antinarcóticos, 2012:222).

Para cerrar, se puede concluir que el narcotráfico como contexto entre 1986 a 1994 influyó en el sub-diseño institucional de seguridad, ya que, condujo a que en los gobiernos de Virgilio Barco Cuartas y de César Gaviria Trujillo se buscara la adaptación de las instituciones mediante el direccionamiento de sus políticas para confrontación del tráfico ilícito de drogas y a las acciones violentas producto del crecimiento de dicha actividad, ya que, en ambos períodos se concibió el narcotráfico como una amenaza a la seguridad y al orden público. De esto resulto

que los gobiernos mediante las funciones del Presidente establecidas en las Constituciones de 1886 y de 1991, y con las facultades especiales instituidas en el artículo 121 de la Constitución de 1886, generaran reglas de juego institucionales como lo son decretos y las leyes para fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad, especialmente de la Fuerza Pública.

CONCLUSIONES

A partir del trabajo realizado en la revisión documental de Informes, leyes, estatutos, decretos y estudios, analizándolos a partir de la perspectiva institucionalista de Douglas C. North (1995) y la referente al cambio institucional a partir del principio de la adaptabilidad, sustentada por James G. March y Johan P. Olsen (1997), lleva a afirmar que:

El narcotráfico como amenaza y contexto entre 1986 y 1994, condicionó la adaptación de las instituciones de la seguridad, en tanto las reglas de juego formales cambian para enfrentar, por un lado, el crecimiento y la propagación de esta actividad y, por otro, su relación con acciones violentas.

En cuanto al gran diseño institucional constitucional de 1991, el narcotráfico no fue determinante, ya que, su principal objetivo fue la apertura a la participación democrática en el país; por consiguiente en cuanto a la seguridad los cambios en comparación con el gran diseño constitucional de 1886 no son drásticos.

Caso contrario sucedió con el sub-diseño institucional de seguridad ya que resultado de la violencia relacionada con el narcotráfico se expiden leyes, decretos y estatutos que buscan regular los efectos de dicha actividad mediante penas y sanciones, y asimismo la Fuerza Pública se fortalece gracias a las reformas estructurales que buscaban mayor efectividad para el tratamiento de dicha amenaza.

El gran diseño institucional constitucional de 1886 se considera la base de las políticas implementadas por los presidentes para restaurar la seguridad, es decir,

gracias a la facultades especiales dadas desde las Constituciones, Virgilio Barco Cuartas y César Gaviria Trujillo en sus respectivos gobiernos declararon en todo el territorio nacional estado de sitio apelando a la perturbación del orden causado por el narcotráfico, permitiéndoles así la expedición de decretos y leyes para enfrentar la amenaza, y adaptar las instituciones para dicho fin.

Por otra parte, como se vio en el capítulo 3, el tratamiento al narcotráfico se debe a la adopción en Colombia de la Doctrina de Seguridad Nacional, la cual prioriza el tratamiento de las amenazas desde la defensa asumida por la Fuerza Pública; resultado de esto en el cuatrienio Barco el tratamiento de dicha actividad se centra desde esta perspectiva mientras que en el período de Gaviria no solo se apunta a la defensa en manos de la Fuerza Pública sino de una perspectiva de seguridad integral para procurar el mantenimiento del funcionamiento de la sociedad.

Del mismo modo, la Fuerza Pública fue clave para enfrentar la amenaza del narcotráfico entre 1986 y 1994, y evidencia de esto fue la movilización de recursos que crece a partir desde el momento en que Barco asume la presidencia y se mantiene durante el gobierno Gaviria. Dichos recursos permitieron el fortalecimiento de la estructura operativa de la fuerza pública para así garantizar el éxito en los golpes a la cadena productiva, a las organizaciones y a los líderes de los carteles.

Según los documentos revisados relacionados con las reformas de la Policía Nacional, se puede dar cuenta de la incidencia del narcotráfico en el sub-diseño institucional de Seguridad, un ejemplo de esto fue la creación del Bloque de Búsqueda y de la Policía Antinarcóticos, los cuales fueron unidades especiales al interior de la Policía Nacional cuya finalidad fue la captura de los líderes de los carteles, el desmantelamiento de los mismos, y la realización de operaciones para la erradicación de cultivos; estas unidades no desaparecen tras el fin de los grandes carteles, siguen vigentes contra la misma amenaza y sus características actuales.

Siguiendo con la fuerza pública, se puede decir que la problemática de la distinción de las funciones de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares entre 1986 y 1994 se debe a la fuerte afectación del narcotráfico en la sociedad, puesto que paso de ser una actividad criminal a ser un problema de seguridad nacional, ocasionando que tanto la seguridad ciudadana como la defensa del territorio nacional se vieron perturbadas por dicha actividad, por esto el Ejército se convierte entre 1986 y 1994 en una fuerza de apoyo para la Policía Nacional, para enfrentar el narcotráfico como un asunto criminal y de seguridad.

A partir del examen del tratamiento a la amenaza del narcotráfico, se puede afirmar que el concepto de seguridad cambió debido a que durante el periodo de Virgilio Barco la amenaza se enfrentó siguiendo los postulados de la Doctrina de Seguridad Nacional, en la cual la Fuerza Pública tenía el objetivo de acabar la amenaza, pero en el período de César Gaviria la amenaza fue enfrentada desde, lo que se perfilaría, como un concepto diferente de seguridad, propuesto en la Estrategia Nacional contra la Violencia, en donde se habló de una seguridad integral para lo cual era esencial el fortalecimiento, no sólo de la Fuerza Pública, sino también del sistema judicial.

BIBLIOGRAFÍA

- (1990). *Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco, al Congreso Nacional, Tomo V. En defensa de la democracia: la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.*
- (1992). *Informe al Congreso César Gaviria Trujillo Presidente de Colombia.*
- Legado de Virgilio Barco. (21 de mayo de 1997). *El Tiempo.*
- Del Estatuto de Seguridad a la Seguridad Democrática. (6 de septiembre de 2008). *El Espectador.*
- Los intentos políticos de Escobar por negociar su guerra. (4 de octubre de 2012). *El Espectador.*
- Arango J., M., y Child V., J. (1987). *Narcotráfico: imperio de la cocaína.* Colombia: Editorial percepción Ltda.
- Arrieta, C. G., Orjuela, L. J., Sarmiento P., E., y Tokatlian, J. G. (1991). *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales.* Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Bagley, B. M. (1991). Narcotráfico: Colombia asediada. En F. Leal Buitrago, y L. Zamosc, *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80* (pp. 445 - 474). Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia; Tercer Mundo Editores.

- Barco, V. (1986). *Hacia una Colombia Nueva. Liberalismo, Democracia Social y Cambio*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Buenahora Febres- Cordero, J. (1991). *El Proceso Constituyente de la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*. Colombia: Tercer mundo editores.
- Camacho, G. A. (enero - abril de 1991). El ayer y el hoy de la violencia en Colombia: continuidades y discontinuidades, en *Análisis Político*, núm. 12.
- Camacho Guizado, A. (agosto - diciembre de 1992). Narcotráfico y sociedad en Colombia. Contribución a un estudio sobre el estado del arte, en *Boletín socioeconómico*, núm. 24 y 25, pp 78 - 96.
- Camacho Guizado, A. (1994). La Policía Nacional: crisis y reforma, en *Síntesis 94. Anuario social, político y económico de Colombia*, pp 65 - 68.
- Camacho Guizado, A. (enero - febrero de 2001). Democracias, exclusión social y construcción de lo público en Colombia, en *Nueva Sociedad. Política y democracias en América Latina*, núm. 171.
- Camacho Guizado, Á., y Sánchez Gómez, G. (1993). Narcotráfico, en *Síntesis 93. Anuario social, político y económico de Colombia*, pp 103 - 116.
- Cardona, D., y Tokatlian, J. G. (abril - junio de 1991). Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa, en *Revista Colombia Internacional*, núm 14, pp 3 - 10.
- Castro, J. (1987). *Constitución Política de Colombia 3ª edición Concordancias, referencias históricas, índices y compilación*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Comunidad de Policías de América AMERIPOL; Escuela Regional de la Comunidad Americana de Inteligencia Antidrogas ERCAIAD. (s.f.). *La verdadera dimensión de las drogas "una nueva forma de analizar el problema"*. Colombia: Imprenta Nacional.

- Congreso de la República. (1986). *Ley 30 de 1986*. Bogotá.
- CR. Gallego Castrillón, J. L. (julio-agosto, 1996). Antinarcóticos, en *Revista de la Policía Nacional*, pp 66 - 69.
- Dangond Gibsone, C. (2012). Hacia el rescate de las instituciones de la Constitución de 1991. En E. Patrana Buelvas , S. Jost, y M. L. Márquez Restrepo, *Más allá de la seguridad democrática. Agenda hacia nuevos horizontes* (pág. 71 - 80). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Dávila Ladrón de Guevara, A. (2002). *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Alfaomega Colombiana.
- Dirección de Policía Judicial. (julio-agosto, 1996). Importancia del Centro de Invetigaciones Criminológicas para la investigación policial, en *Revista de la Policía Nacional*, pp 56 - 64.
- Escobar H., G. L., y Calderón, J. M. (1998). *Manual sobre la Constitución. Cuarta edición*. Colombia: Fundación Simón Bolívar; Fundación Konrad Adenauer.
- Fondo Nacional de Estupefacientes. (s.f.). *Listado de sustancias y productos sometidos a fiscalización por el fondo nacional de estupefacientes*. Recuperado el 03 de abril de 2013, de <http://www.fne.gov.co/UserResources/Uploads/EditorUsers/administrador/SUSTANCIAS%20SOMETIDAS%20A%20FISCALIZACION%20FNE%202012.pdf>
- Gaona Cruz, M. (1988). *Control y reforma de la Constitución en Colombia Tomo II*. Bogotá: Ministerio de Justicia Superintendencia de notariado y registro.
- Gaviria Uribe, A., y Mejía Londoño, D. (2011). *Política antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

- Gil Botero, E. (2011). *La Constitución de 1991. Poder judicial, principio democrático y novedades institucionales*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; Grupo Editorial Ibañez.
- Gonzales Lanza, M., Jaramillo, R., Restrepo, L. C., Vargas Velásquez, A., y Urbina, F. (1992). *Elementos para la producción de mensajes sociales sobre el problema de la droga en Colombia*. Santafé de Bogotá: Fundación Santa Fe de Bogotá.
- Lassalle, F. (2010). *¿Qué es una constitución? Segunda Edición*. Bogotá: Editorial Temis.
- Leal Buitrago, F. (2002). *La Seguridad Nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*. Colombia: Universidad de los Andes; Alfaomega Colombiana S.A.
- Leal Buitrago, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad*. Colombia: Editorial Planeta S.A.
- Leal Buitrago, F., y Zamosc, L. (1991). *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia; Tercer Mundo Editores.
- López Restrepo, A. (1997). Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico. En F. E. Thoumi, S. Uribe, R. Rocha García, A. Reyes, E. Garzón Saboya, A. López Restrepo, y otros, *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social* (pp. 409 - 460). Santafé de Bogotá D.C: Editorial Ariel.
- Losada L., R., y Casas Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mayor Cortés Clopatofsky, I. (octubre-diciembre, 1996). El gasto de defensa y seguridad en Colombia, en *Revista Fuerzas Armadas*, pp 28 - 36.
- Medina Gallego, C. (2012). *Mafia y narcotráfico en Colombia. Elementos para un estudio comparado*. Recuperado el 17 de abril de 2013, de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120412011532/prisma-6.pdf>.
- Melo, J. O. (1989). *Constitución de 1886*. Recuperado el 18 de febrero de 2013, de <http://www.jorgeorlandomelo.org/bajar/constitucion1886.pdf>.
- Melo, J. O. (1998). *Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana*. Recuperado el 18 de octubre de 2012, de <http://www.jorgeorlandomelo.com/narcotrafico.htm>
- Melo, J. O., & Bermúdez, J. (1994). *Narcotráfico: éxitos y limitaciones*. Recuperado el 18 de octubre de 2012, de <http://www.jorgeorlandomelo.com/luchanarco.htm>.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2000). *El Narcotráfico, una amenaza para la Seguridad Nacional*. Colombia: República de Colombia Ministerio de Defensa Nacional.
- Naciones Unidas. (1971). *Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971*. Recuperado el 18 de octubre de 2012, de http://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf
- Naciones Unidas. (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Recuperado el 18 de octubre de 2012, de http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

- Nohlen, D. (2009). *La Democracias Instituciones, concepto y contexto* . Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas; Dike Biblioteca jurídica.
- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio de Drogas de Colombia. (s.f.). *Balance narcotráfico 1990 - 2011*. Recuperado el 14 de mayo de 2013, de http://www.odc.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=103
- Paéz, C. (s.f.). *Cuatro décadas de guerra contra las drogas ilícitas: un balance costo-beneficio*. Recuperado el 4 de septiembre de 2012, de http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pensamiento_estrategico/documentos_sobre_region/d.Cuatro%20D%20E9cadas%20de%20Guerra%20contra%20las%20Drogas%20Il%20citas%20Un%20Balance%20Costo%20-%20Beneficio%20-%20Agosto%202012%20-%20Cesar%20PAEZ.pdf.
- Pardo Rueda, R. (1999). *Nueva seguridad para América Latina*. Bogotá: CEREC-FESCOL; Universidad Nacional de Colombia.
- Pizarro Leongómez, E. (1994). Las Fuerzas Militares: el "revolcón" militar, en *Síntesis 94. Anuario social, político y económico de Colombia*, pp 69 - 72.
- Policía Nacional de Colombia Dirección Antinarcóticos. (2012). *25 años de lucha frontal contra el narcotráfico en Colombia*. Colombia: Imprenta Nacional.
- Presidencia de la República. (1988). Decreto 180 de 1988, en *Diario Oficial No. 38.191, 27 de enero de 1988*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (1989). *La lucha contra el narcotráfico en Colombia*.
- Presidencia de la República. (1990). Decreto 2790 de 1990, en *Diario Oficial No. 39.584, 20 de noviembre de 1990*. Bogotá.

- Promaga de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Recuperado el 23 de octubre de 2012, de <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>.
- Restrepo M., L. A. (1994). El tráfico de drogas: muerto el narcoterrorismo, continua el narcotráfico, en *Sintesis 94. Anuario social, político y económico de Colombia*, pp 27 - 32.
- Restrepo Piedrahita, C. (2009). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia. Cuarta Edición*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez Angel, R. (1996). El poder y las constituyentes en la historia colombiana 1886 - 1992. En A. Varios, *Constitución, gobernabilidad y poder* (págs. 77 - 96). Santafé de Bogotá, D.C.: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia; Universidad Industrial de Santander.
- Smith, P. H.,(compilador). (1993). *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Solano Calderón, M. (2010). Criminalidad, territorio y gobernabilidad. En E. Pastrana Buelvas, S. Jost, y M. L. Márquez Restrepo, *Más allá de la seguridad democrática. Agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 325 - 336). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Solano Calderón, M., & Dangon Gibsone, C. (2010). El narcotráfico en Colombia como tema de la agenda internacional. En E. Pastrana Buelvas, S. Jost, y M. L. Márquez Restrepo, *Más allá de la seguridad democrática. Agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 431 - 447). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Tadeo Ospina, M. (1990). *Constitución Política de Colombia La Constituyente, la Constitución y la Reforma del Estado*. Bogotá D.C.: ESAP.

- Thoumi, F. E. (septiembre - diciembre de 2009). Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia, en *Análisis Político*, núm 67, pp 60 - 82.
- Thoumi, F. E. (mayo - agosto de 2005). Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia, en *Análisis Político*, núm. 54, pp 30 - 48.
- Thoumi, F. E., Uribe, S., Rocha García, R., Reyes, A., Garzón Saboyá, E. A., López Restrepo, A., y otros. (1997). *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Santafé de Bogotá D.C.: Editorial Ariel.
- Tokatlian, J. G. (1997). Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. En F. E. Thoumi, S. Uribe, R. Rocha García, A. Reyes, E. Garzón Saboyá, A. López Restrepo, y otros, *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social* (pp. 461 - 536). Santafé de Bogotá D.C.: Editorial Ariel.
- Uprimny, R. (1995). Narco tráfico, régimen político, violencias y derechos humanos en Colombia. En R. Vargas (compilador), *Drogas, poder y región en Colombia 2ª Edición* (pp. 59 - 146). Colombia: Cinep.
- Uribe Vargas, D. (1996). *Evolución política y constitucional de Colombia*. Madrid: Instituto de Derecho Comparado Universidad Complutense de Madrid.
- Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio editores.
- Vargas, A., Chaparro, J. C., García Pinzón, V., Soley Lizarazo, N., & Pabón Ayala, N. (2008). *El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985 - 2006*. Bogotá, D.C.: Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa; Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá.

varios, A. (1996). *Constitución, gobernabilidad y poder* . Santafé de Bogotá, D.C.:
Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas
y Sociales; Universidad Industrial de Santander.