



De la serie Medellín zenit: Sin título 5
David Escobar Parra

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL. RELACIONES ENTRE SABER Y PODER: DISCURSO Y PRÁCTICAS*

* El presente artículo es producto de la investigación El Código Penal de 1980: sus antecedentes y contextos mirados desde la Política-Criminal colombiana, a cargo de los profesores Lina Adarve Calle y Julio González Zapata, inscrita en el CODI - Universidad de Antioquia, en el año 2004.

Fecha de recepción: Agosto 1 de 2006

Fecha de aprobación: Septiembre 8 de 2006

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL. RELACIONES ENTRE SABER Y PODER: DISCURSO Y PRÁCTICAS

La teoría no es ya un sistema totalizador que suministra un sentido y una representación del mundo; sí, por el contrario, es algo que nos ofrece «instrumentos para investigar la realidad, en lugar de dogmas sobre su naturaleza»

Miguel Morey

Julián Andrés Muñoz Tejada**

RESUMEN

La Doctrina de la Seguridad Nacional –DSN– como desarrollo de una teoría extranjera de contención al comunismo, incidió en el manejo político criminal que los Estados Latinoamericanos dieron a algunas manifestaciones sociales de protesta. Colombia no fue ajena a dicho proceso de transnacionalización del control social y acogió los postulados de la DSN, entre otros, en el Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 de 1978). En este artículo se muestran las relaciones entre saber y poder articuladas entre la Doctrina de la Seguridad Nacional (saber) y las prácticas punitivas desplegadas con su adopción (poder).

Palabras clave: Doctrina de la Seguridad Nacional, prácticas punitivas de estado de sitio, Estatuto de Seguridad, efectos de saber, efectos de poder.

DOCTRINE OF THE NATIONAL SECURITY. RELATIONS BETWEEN KNOWING AND AUTHORITY: SPEECH AND PRACTICES

ABSTRACT

The Doctrine of the National Security –DNS– as development of a foreign theory of communism containment, affected the criminal political handling that the Latin-American States applied in some social manifestations of protest. Colombia was not the exception to the process of transnationalization of the social control and embraced the postulates of the DNS, among others, in the Security Statute (Decree 1923 of 1978). This article shows the relations between knowing and authority articulated between the Doctrine of the National Security (knowing) and the punitive practices unfolded with its adoption (authority).

Key words: Doctrine of the National Security, punitive practices of the State of Siege, Security Statute, knowing effects, authority effects.

** Estudiante de derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Auxiliar en la investigación citada.

DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL. RELACIONES ENTRE SABER Y PODER: DISCURSO Y PRÁCTICAS

INTRODUCCIÓN

Existe abundante bibliografía sobre la «Doctrina de la Seguridad Nacional» (DSN). Dicho material bibliográfico se ocupa de describir y explicar las condiciones de surgimiento, desarrollo y concreción en Latinoamérica, así como la influencia de dicha doctrina en las orientaciones político criminales que adoptó el Estado colombiano para enfrentar situaciones políticas y sociales, particularmente lo relacionado con el manejo del orden público y la represión de manifestaciones de tipo político.

¿Cuál sería, entonces, el interés de otra aproximación a un tema tan trasegado, discutido y analizado por múltiples autores? No se pretende reevaluar ninguna de las tesis planteadas. Por el contrario, más que reevaluar o «inventar» una nueva interpretación de la Doctrina de la Seguridad Nacional, lo que interesa es tratar de entender el contexto y condiciones de surgimiento que dieron lugar al Código Penal de 1980, para responder a la pregunta: *¿para qué (y cómo ha sido utilizado) el Derecho Penal en Colombia?*

Por supuesto, cualquiera de los autores que se han ocupado del tema¹ podría ofrecer algunas indicaciones para dar respuesta a la pregunta planteada, y decir, por ejemplo, que a raíz de la influencia de la DSN en el pensamiento político colombiano lo que se propició fue un tratamiento punitivo a los problemas sociales, y con ello se podría vislumbrar al Derecho Penal como un instrumento más de mantenimiento del *statu*

¹ Véase entre otros: GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. *La doctrina de la seguridad nacional en Colombia (1958-1982)*. Tesis de Grado. Universidad de Antioquia. Instituto de estudios políticos, Medellín, 1994; LEAL BUITRAGO, Francisco. *El oficio de la guerra. La Seguridad Nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1994; _____, *Surgimiento Auge y Crisis de la doctrina de la seguridad nacional en América Latina y Colombia*. En: Análisis Político N° 15. Enero-Abril. Bogotá, 1992; _____, *Defensa y seguridad nacional en Colombia, 1958-1993*. En: «Orden mundial y seguridad. Nuevos Desafíos para Colombia y América Latina». LEAL BUITRAGO, Francisco. TOKATLIAN, Juan Gabriel (Compiladores). Tercer Mundo Editores, Colombia, 1994.; *La seguridad nacional a la deriva, Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Alfaomega, Cesoniandes, FLACSO-Sede Ecuador. 2002; LOAIZA, Francisco Javier y MORA, Francisco Javier. *Doctrina de la seguridad nacional elementos e implicaciones jurídicas*, Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Medellín, 1985.

quo². O también, podría decirse que la implementación de una política criminal orientada a conjurar el comunismo, no hizo otra cosa que obedecer a obligaciones contraídas por el Estado colombiano en el ámbito del derecho internacional, para arribar a la conclusión de que a la compleja y convulsa realidad social y política colombiana, se le trasladó un problema de política externa del gobierno estadounidense. En cualquier caso, ambas posiciones se correlacionan perfectamente si tenemos en cuenta la influencia de los Estados Unidos en estos países.

Ahora bien, si no se pretende hacer una nueva cronología de la DSN, ni tampoco ahondar en alguna de las hipótesis arriba señaladas sobre la utilización del Derecho Penal en Colombia, entonces ¿qué se pretende hacer?

La tesis a desarrollar es la siguiente: a partir de la incidencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional en las decisiones políticas de algunos civiles militaristas (concretamente la expedición de legislación penal de emergencia), se intentarán explicar las relaciones entre saber y poder que se articularon entre la Doctrina de la Seguridad Nacional (saber) y las prácticas punitivas desplegadas como consecuencia de su adopción (poder).

Para estos efectos, en la primera parte del escrito se expondrán las condiciones de posibilidad de la DSN, comenzando con la manera en que desde la Teoría de la Seguridad Nacional se dio lugar al desarrollo de la DSN en el contexto latinoamericano, y la especial aplicación en Colombia de esta doctrina, para explicar en la parte final del artículo las relaciones entre saber y poder articuladas con la misma. Sin embargo, para llegar a este punto es necesario efectuar, en primer término, algunas precisiones históricas y conceptuales para obtener claridad sobre lo que se pretende demostrar al decir que la DSN no fue ni causa ni efecto de las prácticas punitivas de estado de sitio a las cuales asistió el país en la antesala de expedición del Código Penal de 1980 (Decreto Legislativo 100 de 1980).

1. CONDICIONES DE POSIBILIDAD DE LA DSN

1.1 Teoría de la Seguridad Nacional y Doctrina de la Seguridad Nacional: diferencias

Es necesario distinguir entre Teoría y Doctrina de la Seguridad Nacional para saber cuál es la razón por la cual se adopta en el contexto latinoamericano esta última. En ese sentido, Pedro Juan González Carvajal en el trabajo sobre la doctri-

² Esta es una de las conclusiones a las que se llegó en las discusiones del grupo que desarrolla la investigación ya reseñada.

na de la seguridad nacional en Colombia (1958-1982) apuntala tal distinción, y define la Teoría de la Seguridad Nacional como una creación exclusivamente norteamericana, orientada a justificar desde la academia militar las políticas de seguridad de los Estados Unidos de cara a la lucha contra el comunismo una vez concluida la segunda guerra mundial³. De hecho, para finales de la década de los 50, dicha teoría ya contaba con un desarrollo de casi veinte años, lo cual le otorgaba un importante refinamiento en los conceptos, y fue probablemente tal nivel de «desarrollo» de la Teoría de la Seguridad Nacional lo que propició su asimilación por parte de los militares latinoamericanos formados en las academias militares estadounidenses a raíz de los compromisos adquiridos tras la firma del TIAR⁴.

Por su parte, la Doctrina de la Seguridad Nacional podría definirse como una «ideología mediante la cual, la institución militar como cuerpo, tomando como base los postulados de la Seguridad Nacional norteamericana, asume responsabilidades directas en el manejo del Estado a partir del control político»⁵. Seguidamente afirma González Carvajal que la transformación de una Teoría en Doctrina en un caso como estos, se debe en gran parte al aporte que desde la práctica hicieron los militares una vez iniciada la ola de golpes militares en Latinoamérica y concretamente en Brasil, tras la caída del presidente Joao Goulart con la respectiva toma del poder estatal por parte de los miembros de la institución castrense.

Así pues, Teoría y Doctrina de la Seguridad Nacional aparecen como conceptos con diferencias concretas tanto en su desarrollo teórico como en su implementación⁶. En cuanto a lo primero, se puede decir que mientras la Teoría fue instituida por la necesidad de legitimar decisiones políticas en el marco de la sociedad estadounidense, la Doctrina no hizo más que, a partir de las concretas y especiales condiciones de cada país, reproducir los postulados de la Teoría con el resultado que por lo

³ GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan, *Ob. cit.*, p. 25.

⁴ TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Se adoptó el 9 de febrero de 1947 en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil) y la totalidad del tratado entró en vigor el 12 de marzo de 1948. Colombia lo ratificó el 1º de octubre de 1948.

⁵ *Ibidem*, p. 9.

⁶ Desde un punto de vista foucaultiano, sin embargo, no sería tan clara la distinción entre Doctrina y Teoría de la Seguridad Nacional al decir que la Doctrina (vista en términos de ideología) sea el producto de la puesta en práctica de lo planteado desde la Teoría. Según Foucault los límites entre teoría y práctica tienden a confundirse pues «La práctica es un conjunto de conexiones de un punto teórico con otro, y la teoría un empalme de una práctica con otra». FOUCAULT, Michel. *Los intelectuales y el poder*. En: *Microfísica del Poder*, tercera edición, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1992, p. 84.

general arrojan este tipo de trasplantes: una posición acrítica y descontextualizada en la conciencia de sus gestores frente al modelo que dicen emular⁷.

Ahora bien, con respecto a su puesta en funcionamiento, la Teoría de la Seguridad Nacional fue implementada como una herramienta para construir un nuevo «enemigo» para los militares. Fue así como surgió la noción de «enemigo interno», como aquel relevo-complemento del enemigo externo, que proveería legitimación a la intervención militar en el mantenimiento del orden público. En cambio, la DSN aparece en la escena política latinoamericana para justificar la toma del poder por parte de los militares⁸, quienes convencidos de estar cumpliendo una labor de protección a la indemnidad de los valores capitales de la sociedad, llevaron a cabo acciones tan tristemente célebres como el ataque al palacio de la Moneda en Chile en 1973.

Así las cosas, la Doctrina de la Seguridad Nacional se nos presenta desde una triple perspectiva. De un lado, pretende encuadrar no ya al Estado, sino a la sociedad misma dentro de la lógica de la «Nueva Guerra», sustentada en la lucha de un enemigo común, situado tanto a nivel de los intereses estadounidenses, como también de una presunta defensa a la sociedad latinoamericana frente a cualquier agresión subversiva proveniente del comunismo⁹. De otro lado, funge como «razón social» o rasgo común a partir del cual podrían identificarse toda una serie de acciones desplegadas por los militares ora desde las labores propiamente represivas¹⁰, ora desde la llamada «acción cívico militar»¹¹. Finalmente, plantea el binomio

⁷ En ese sentido plantea el profesor Diego López, al referirse al trasplante de teorías jurídicas: «El trasplante y uso de la teoría jurídica contemporánea (esencialmente de la segunda posguerra), (...) terminó convirtiéndose en un gesto heterodoxo en América Latina. Los estudiantes que hablaban de la nueva sensibilidad constitucional, lingüística y hermenéutica se definían, casi de entrada, como oponentes directos de las posiciones acríticas de la conciencia jurídica dominante.» LÓPEZ MEDINA, Diego. *Teoría impura del Derecho. La Transformación de la cultura jurídica latinoamericana*, LEGIS Editores S.A., Colombia, 2004, p. 5. Lo anterior bajo el entendido de que la Doctrina de la Seguridad Nacional no fue propiamente una teoría jurídica aunque tuviera manifestaciones jurídicas concretas, entre otros, en el Estatuto de Seguridad expedido durante la Administración de Turbay Ayala (Decreto 1923 de 1978).

⁸ Entendiendo aquí el poder desde una versión marxista, es decir, que el poder surge y se agota en el Estado y por ello quien dirige el Estado tiene el poder.

⁹ TAPIA VALDÉS, Jorge. *La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas*, En: Revista Nueva Sociedad. N°47, Marzo/Abril, Bogotá, 1980, p. 31.

¹⁰ LEAL BUITRAGO, Francisco. *Surgimiento, auge y crisis...* ob. cit., pp. 6-8.

¹¹ RUEDA SANTOS, Rigoberto; «Roberto Roa Sánchez» (Seudónimo). *De la guardia de fronteras a la contrainsurgencia. Elementos de la evolución política e institucional del ejército colombiano 1958-1965*. Instituto colombiano para el fomento de la educación superior. ICFES, Bogotá, 2000, pp. 91-92.

seguridad-desarrollo¹² como los pilares a partir de los cuales debería estructurarse la acción estatal. Sobre esto último es importante anotar el especial acento que los regímenes militares otorgaron a ambos conceptos para legitimar sus mandatos.

En conclusión, a partir de las diferencias entre Doctrina y Teoría de la Seguridad Nacional, es posible afirmar que todas y cada una de las acciones llevadas a cabo por los militares latinoamericanos tuvieron su referente mediato en los postulados de la Teoría desarrollada en el National War College¹³, pero fue la DSN la que posibilitó que los militares abandonaran la supuesta apoliticidad¹⁴ que debería caracterizarlos, y acogieran en cambio un proyecto político asentado sobre las bases de la seguridad y el desarrollo como elementos legitimadores de las medidas de política criminal que se adoptara en contra de la amenaza comunista.

1.2 La DSN en el contexto latinoamericano

Se puede afirmar que las mayores contribuciones hechas a la Teoría de la Seguridad Nacional para que se transformara en la Doctrina de la Seguridad Nacional se debieron, particularmente, a los aportes efectuados desde la práctica por los militares brasileños. En efecto, a partir de la toma del poder por éstos en 1949, se funda la «Escuela Superior de Guerra», primera Institución de este tipo en Latinoamérica y correlato directo de las academias militares estadounidenses (National War College y el U.S. Industrial College of the Armed Forces).

La creación de la «Escuela Superior de Guerra» se debió, en gran parte, a las sugerencias impartidas por una comisión de militares norteamericanos llegados a territorio brasileño en 1948, y sus principales objetivos estaban encaminados a impartir instrucción en temas como la seguridad y el desarrollo. La enseñanza fue dirigida tanto a civiles como a militares, reivindicando el principio decimonónico de la tradición militar alemana de la nación en armas, «concepción que afirma que no son los ejércitos los que combaten sino que es la nación misma»¹⁵. En este caso, la nación se arma para defender la seguridad nacional, un objetivo para el cual los militares brasileños ya habían sido entrenados en Estados Unidos. Luego, lo único

¹² Este «desarrollo» alude a la acción cívico-militar desplegada por los militares en su estrategia contrainsurgente. Sobre el particular se volverá en acápites posteriores.

¹³ La National War College se crea en 1946 y es en el seno de dicha institución donde se estudiaron los problemas concernientes a la Seguridad del continente (se teoriza la Seguridad Nacional), así como la identificación de los países amigos. GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. *Ob. cit.*, pp. 33-41.

¹⁴ Sobre el concepto de apoliticidad debe precisarse que éste no se agota en el partidismo; podría pensarse incluso que la defensa de las fronteras y el mantenimiento del orden público atribuidas al ejército constituye al menos en principio una manifestación política de las fuerzas armadas. RUEDA SANTOS, Rigoberto. *Ob. cit.*, p. 43.

¹⁵ LEAL BUITRAGO, Francisco. *La seguridad nacional a la deriva...* *Ob. cit.*, p. 54.

que hace el ejército brasileño con instituciones como la «Escuela Superior de Guerra», es reproducir y aplicar los contenidos de una teoría aprendida del extranjero.

Sin embargo, la influencia que ejerció la Teoría de la Seguridad Nacional en términos de contención al comunismo no habría sido posible sin las obligaciones internacionales que contrajeron los países latinoamericanos con el gobierno de los Estados Unidos tras la firma del Acta de Chapultepec en 1945, el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) en 1947¹⁶ y los «Programas Bilaterales de Ayuda Militar (MAP) llevados a cabo entre 1952 y 1958»¹⁷. El primero de tales instrumentos, suscrito en la ciudad Mexicana de la cual toma su nombre, plantea en su resolución octava la defensa colectiva del continente como una de las labores que debían realizarse de mutuo acuerdo en toda la unión panamericana. Por su parte, el TIAR fue firmado en la ciudad de Río de Janeiro y supuso la integración militar de Latinoamérica al bloque liderado por los Estados Unidos. Finalmente, el MAP, a diferencia del Acta de Chapultepec y el TIAR, generó las condiciones específicas de orden estratégico que tornaron al ejército norteamericano como el eje alrededor del cual giraron los ejércitos latinoamericanos¹⁸.

Fue precisamente sobre los lineamientos trazados por el MAP que se desplegó todo el proceso de aplicación de la Teoría de la Seguridad Nacional en Latinoamérica. En efecto, gran parte de la formación a los militares latinoamericanos en las academias estadounidenses y la cooperación militar en términos del «suministro de repuestos, el entrenamiento de oficiales y suboficiales en el exterior, la dotación de materiales y equipos, las operaciones conjuntas, etc»¹⁹, se debió a estos programas bilaterales.

Además de los compromisos internacionales arriba citados y de las tempranas manifestaciones de adhesión a los postulados de la Seguridad Nacional por parte de los militares brasileños, la Revolución Cubana es, sin duda alguna, el detonante más significativo a la hora de buscarle referentes cercanos a los restantes países latinoamericanos con respecto a la amenaza efectiva que constituía el comunismo. Culmina entonces la construcción de un nuevo enemigo conveniente²⁰. Un enemigo contra el cual se termina justificando la guerra como un instrumento de gobierno.

¹⁶ *Ibidem*, p. 7.

¹⁷ *Ibidem*. *El oficio de la Guerra... Ob. cit.*, p. 21.

¹⁸ GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. *Ibidem*.

¹⁹ RUEDA SANTOS, Rigoberto. *Ob. cit.* p. 72.

²⁰ Nils Christie caracteriza esta clase de enemigos como aquellos que «son odiados por la población, (...) lucen fuertes. Pero en realidad el enemigo debe ser más bien débil, de manera que no represente un peligro real para los que están en el poder. Los buenos enemigos no están claramente definidos.

Y claro, gobernar por medio de la guerra reportó enormes ventajas estratégicas en la lucha contra el comunismo, porque si éste se ocultaba detrás de cada expresión de protesta social o disenso frente al régimen, al sistema penal²¹ le resultaba bastante fácil expandir sus redes pretextando la lucha contra el comunismo. Una lucha nutrida por la DSN en la medida en que ésta

presumió ser síntesis total de todas las ciencias humanas, capaz de ofrecer un programa completo para la acción. Como una síntesis política, económica, social y de estrategia militar, ella cubrió todas las áreas de acción, desde el desarrollo económico hasta la educación o la religión y determinó los criterios fundamentales que debían ser tomados en cuenta para, de una manera integrada, proponer el afianzamiento del proceso para combatir al supuesto enemigo interno²².

En el mismo sentido la Revolución Cubana de 1959, además de poner en vilo la «seguridad colectiva continental», dispuso igualmente el acicate perfecto para que los nuevos postulados de la Seguridad Nacional terminaran por calar en el imaginario de las cúpulas militares latinoamericanas y asumieran como una de sus prioridades, en el mantenimiento del orden público, la lucha contrainsurgente²³. Se genera así un abandono paulatino de la apoliticidad como rasgo esencial de un cuerpo armado en el marco de un Estado de Derecho sometido al poder civil. Esta situación desembocó en la organización de los Estados latinoamericanos a partir del esquema del «Estado de Seguridad Nacional»²⁴ según lo dispuesto en el Acta

Eso permite mantener una guerra indefinidamente». CHRISTIE, Nils. *El Derecho Penal y la sociedad civil. Peligros de la sobrecriminalización*. En: XX Jornadas Internacionales de Derecho Penal. Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Penal, Bogotá, 1998, pp. 53-54.

²¹ El concepto de «Sistema Penal» no se agota en la noción de Derecho Penal. El sistema penal da cuenta de un conjunto heterogéneo de instituciones, normas, poderes y funciones para configurar un instrumento de control social. Esta es la definición de la cual parte la investigación de la que se desprende este artículo. En tal sentido, SANDOVAL HUERTAS, Emiro. *Sistema penal y criminología crítica*, Editorial Temis, Bogotá, 1985, pp. 5-6.

²² BIDEGAIN De URAN, Ana María. *Nacionalismo, Militarismo y Dominación en América Latina*. Universidad de los Andes, Bogotá, 1983, p. 157.

²³ En contra RUEDA SANTOS, Rigoberto. Cuando este autor titula su libro *De la guardia de las fronteras a la contrainsurgencia*, lo que quiere significar es que pese al oscurecimiento de la misión del ejército —en tanto misión política— por el discurso partidista —que implicaría el adentro de lo político—, los militares siempre desempeñarán un papel político por el mero hecho de garantizar la «defensa territorial de las fronteras», función política al menos en sentido mediato, pues sin ella el ámbito de lo político al interior de un Estado se terminaría por diluir. *Ob. cit.*, p. 43.

²⁴ Se entiende por tal el Estado que «opera para proteger el aparato de Estado de la ciudadanía (...) El Estado se concibe de manera autónoma, amenazado incluso por la misma sociedad de la que es en teoría delegatario». LEAL BUITRAGO, Francisco. *El oficio de la Guerra. Ob. cit.*, p. 20.

de Seguridad Nacional promulgada en los Estados Unidos en 1947. Dicho «Estado de Seguridad Nacional» tuvo su mayor auge en países como Brasil, Argentina y Chile.

Por ejemplo, en Brasil, tras la muerte de Getulio Vargas (1954) comienza un proceso de desnacionalización de los medios de producción y se facilita con ello la intervención del capital norteamericano en el manejo económico del país. En este punto ya empieza a vislumbrarse el binomio desarrollo-seguridad como el pilar sobre el cual se fijarían las bases del «Estado de Seguridad Nacional». Sin embargo, no sería sino hasta la administración Kubitschek (1956-1961) cuando se terminaría por afianzar tal proceso, donde «el capital extranjero penetró masivamente en el país aprovechándose de una infraestructura energética y de caminos que había sido desarrollada de manera significativa por el Estado, bajo la gestión De Vargas»²⁵. Y en el mes de marzo de 1964 los militares tomaron el poder, derrocando al entonces presidente Joao Goulart. Las medidas del nuevo régimen, diseñadas para amparar la amenazada seguridad nacional, implicaron persecución a los partidos de izquierda, represión a los movimientos sociales, etc. En últimas, una criminalización de la protesta social por comportar esta cierto tinte subversivo²⁶ al vincularse con el comunismo²⁷.

Tal como se configuró el Estado brasileño en el período descrito tenemos la caracterización de lo que sería un Estado de Seguridad Nacional. Debe advertirse que algunos autores consideran que el único país donde se aplicó la DSN fue en Brasil, «En los demás países en los que ha tenido incidencia la DSN, se ha tratado de aplicar en un mayor o menor grado, pero nunca de manera pura, ni como política exclusiva y única del Estado»²⁸.

Ahora, afirmar lo anterior es demasiado simplista, pues reduce la influencia de la DSN a la noción de «Estado de Seguridad Nacional» y tal postura desestima las manifestaciones de poder que tuviera la DSN en contextos diversos al brasileño, como en el caso de Colombia, donde aun cuando no se dio un golpe de Estado

²⁵ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y otros. *América Latina: Historia de medio siglo*. Siglo veintiuno editores. S.A. México. 1977, p 148.

²⁶ Según el concepto que Sandoval Huertas recoge de algún texto empleado en la Escuela de las Américas, se entiende que: «La subversión no es necesariamente armada, ya que se manifiesta en forma de movilizaciones, huelgas, aplicación de las ciencias sociales comprometidas, infiltración de escuelas y universidades. Todos estos mecanismos se tornan cada vez más sutiles, y el peligro se cierne sobre nosotros y nuestros seres más queridos. Tenemos una grave responsabilidad sobre nuestros hombros, la de combatir contra un enemigo que no se puede reconocer ni saber cuándo dará su golpe (...)», Citado por SANDOVAL HUERTAS, Emiro. *Ob. Cit.*, p. 91.

²⁷ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y otros. *Ob. cit.* p. 153.

²⁸ LOAIZA, Francisco Javier y MORA, Francisco Javier. *Ob. cit.*, p. 107.

propiamente dicho, se irradió el pensamiento político de quienes estaban al frente del poder ejecutivo, quienes a su vez delegaron funciones a los militares indicándoles cuál debía ser el tratamiento a los problemas de orden público, desplegándose con ello toda una serie de prácticas contrainsurgentes²⁹ perfectamente subsumibles dentro de los propósitos de la DSN.

En cuanto a Argentina la situación no fue muy distinta. En el gobierno de Illia (1962-1966) las tensiones de las cúpulas militares ya se habían disuelto tras el triunfo de los azules³⁰. En 1965, los comandantes en jefe de las tres fuerzas formaron una junta revolucionaria que destituyó al presidente y al vicepresidente, a los miembros de la Suprema Corte, los gobernadores y los intendentes electos. El Congreso, las Legislaturas Provinciales y los Consejos Municipales fueron disueltos; los partidos políticos prohibidos en su totalidad. La junta de comandantes nombró presidente de la República al general Onganía. A partir de ese momento el Estatuto de la Revolución Argentina reemplazaba a la Constitución Nacional³¹.

Como en Brasil, las medidas adoptadas por las fuerzas militares estuvieron encaminadas a ejercer labores de contención al comunismo, al que vieron expresado en las diferentes protestas sociales a las que respondían con medidas de fuerza, sobresaliendo el desalojo a profesores y estudiantes de la Universidad de Buenos Aires, acción conocida como la «noche de los bastones largos»³².

²⁹ Dentro de las prácticas contrainsurgentes más características en un conflicto de baja intensidad como el colombiano tenemos: los desaparecimientos forzados, las torturas, las detenciones arbitrarias y en general las facultades extraordinarias de estado de sitio otorgadas a las fuerzas militares para restablecer el orden público. Ahora bien, un conflicto de baja intensidad es aquel que se libra al interior del territorio de un Estado entre las fuerzas regulares de éste y algunas otras de carácter revolucionario. Sobre conflictos de baja intensidad, ver: LEAL BUITRAGO, Francisco. *Surgimiento, auge y crisis...*, *Ob. cit.*, pp. 12-15.

³⁰ Los dos grupos que se disputaban la supremacía de las fuerzas militares argentinas eran los azules y los colorados. Ambos criticaban el peronismo, solo que los azules le reconocían la virtud de haber frenado el comunismo, mientras que los colorados asumían, en cambio, al peronismo como una inequívoca manifestación comunista. GAGGERO, Horacio y otros. *Historia de América en los siglos XIX y XX*. Grupo editor AIQUE. Buenos Aires, 2001, p. 254.

³¹ *Ibidem*, p. 255.

³² *Ibidem*. Este episodio de la historia gaucha resulta de especial trascendencia, pues la prohibición de actividades políticas en las universidades no fue más que la continuación de la clausura del Congreso Nacional de ese país y la consecuente prohibición a los partidos políticos que le siguió. «A fines de julio de 1966 la dictadura militar encabezada por Onganía, decretó la intervención de las universidades nacionales, ordenando a la policía que reprimiera cruelmente para expulsar a estudiantes y profesores. La destrucción alcanzó los laboratorios y bibliotecas de las altas casas de estudio y la adquisición más reciente y novedosa para la época, una computadora. A esto le siguió el éxodo de profesores e investigadores y la supresión de los organismos sindicales estudiantiles. Una persecución se desplegó a los militantes de izquierda en las facultades. Este hecho se conoció como «La Noche de los Bastones Largos». Tomado el 29 de enero de 2006 de: <http://www.elortiba.org/blargos.html>

Por su parte, en Chile la llegada al poder de la Unidad Popular presidida por Salvador Allende hizo temer el inicio de un proceso revolucionario desde el gobierno mismo. Por tal motivo, y con el recuerdo aún reciente de la Revolución Cubana, se dio el golpe de Estado en 1973 bajo el mando del General Augusto Pinochet. De este modo, la toma del poder dio aplicación a una de las sugerencias del informe Rockefeller de 1969: son necesarias las dictaduras militares «para garantizar la seguridad continental»³³.

Así las cosas, se fijó un precedente de suma importancia en el manejo estratégico de los Estados Unidos al problema de la «Seguridad». Se pasó de una simple influencia a través de teorías sobre el manejo del enemigo interno a, prácticamente, una intervención en la política interna de otro país, como ocurrió en el caso chileno.

1.2.1 La DSN, desarrollo y prácticas en Colombia

1.2.1.1 Las cúpulas militares y la DSN

Las condiciones que hicieron posible que la DSN se implementara en Colombia fueron dos: de un lado, los intentos de «profesionalización» de las fuerzas militares en asocio con el ejército norteamericano³⁴; y, de otro, la creación del Comando General de las Fuerzas Armadas en los primeros meses de 1951³⁵.

Lo primero porque con el programa de Ayuda Mutua³⁶, además del suministro de repuestos, dotación de materiales y equipos, se efectuó el entrenamiento de los altos mandos militares en el exterior con lo cual se tuvo contacto directo con las nuevas y «modernas» ideas sobre la seguridad nacional desarrolladas en el National War College de los Estados Unidos. Por otra parte, la creación del Comando General de las Fuerzas Militares, supuso la unificación de las fuerzas represivas del Estado para hacer frente a los grupos guerrilleros de una manera coordinada y atendiendo a las potencialidades propias de cada una de sus divisiones (ejército, armada, fuerza aérea, policía nacional)³⁷.

³³ LEAL BUITRAGO, Francisco. *El oficio de la Guerra*. Ob. cit., pp. 12-15.

³⁴ RUEDA SANTOS, Rigoberto. Ob. cit., p. 66.

³⁵ GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. Ob. cit., p. 119.

³⁶ Este programa es el plan de contingencia del gobierno Truman, pues tras sus fallidos esfuerzos (ante la negativa del Congreso Estadounidense) por estandarizar los ejércitos latinoamericanos con el armamento y las estrategias del país del Norte, tuvo que recurrir a estos programas de «Ayuda» para hacer efectivos los compromisos de defensa continental contraídos por los países latinoamericanos a través de instrumentos de Derecho Internacional como el TIAR, el Acta de Chapultepec y La Carta de Bogotá. Ver: RUEDA SANTOS, Rigoberto. Ob. cit., p. 66.

³⁷ GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. Ob. cit., p. 119.

Ahora bien, podría decirse que estas condiciones de implementación de la DSN no se presentan aisladamente. Existe una relación de dependencia entre ellas, ya que la unificación del cuadro de mando de las Fuerzas Militares –y el correlativo cambio de orientación que ésta comportó para la Institución–, no hizo más que poner en marcha los conceptos de enemigo interno y seguridad nacional impartidos a los oficiales y suboficiales nacionales instruidos en la academia militar estadounidense.

Es importante aclarar que la influencia que se ejerció sobre los oficiales y suboficiales colombianos, se fortaleció con el contacto directo del ejército nacional con el de los Estados Unidos en la guerra de Corea³⁸, donde «sus aplicaciones fueron usadas para desarrollar programas de información y entrenamiento para los latinoamericanos»³⁹. Precisamente, con el regreso al país de los veteranos de guerra –entre quienes se hallaba el General Alberto Ruiz Novoa–, se empezaron a adoptar algunas medidas cuyo único objetivo era compaginar el accionar de las fuerzas militares con los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Dentro de tales medidas se puede destacar la actividad contrainsurgente orientada en un sentido no solo militar, sino también de asistencia a la población civil. A estos programas se les denominó *acción cívico militar (ACM)*⁴⁰ y tuvieron en el General Ruiz Novoa a su mayor gestor, quien consideraba que «el guerrillero es como el pez en el agua; hay que quitarle el agua. Esta es la tarea de la acción cívico militar y de la guerra psicológica»⁴¹.

A fin de «formalizar» y legalizar las medidas que buscaban introducir la DSN, se expidió el Decreto 1381 de 1963 con el cual se creó el Comité Nacional de *acción cívico militar* que buscaba programar y ejecutar jornadas de salud, construcción de obras públicas, y demás labores de asistencia a la población civil. Se buscaba con ello quitarle base social a los grupos insurgentes y llenar así vacíos de poder

³⁸ Guerra de Corea: conflicto bélico iniciado el 25 de junio de 1950 tras la invasión de las tropas norcoreanas al mando de Kim Il Sung a Corea del Sur. Las tropas norteamericanas al mando del General MacArthur replegaron la avanzada norcoreana el 19 de octubre, pero todo culmina con la intervención conjunta de China y URSS, y el 4 de enero de 1951 las tropas norcoreanas retornan a Seúl. Información tomada el 29 de enero de 2006 del siguiente web site: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/guerracorea.htm>.

³⁹ Las aplicaciones a las que alude la cita giran en torno al entrenamiento, en el plano tecnológico y operativo, de los militares latinoamericanos tanto en territorio estadounidense como en el campo de batalla en Corea. LEAL BUITRAGO, Francisco. *La seguridad nacional a la deriva...* Ob. cit., p. 7.

⁴⁰ BLAIR TRUJILLO, Elsa. *Las Fuerzas Armadas. Una Mirada Civil*, Colección Sociedad y Conflicto, CINEP, Bogotá, 1993. p. 89.

⁴¹ Citado por: CALDERÓN, Omer, *La seguridad Estatal en Colombia*, en América Latina Hoy, No. 23 dic. de 1999, Salamanca: Instituto de Estudios de Ibero América y Portugal, Universidad de Salamanca. p. 101.

que habían sido llenados por la guerrilla ganando un alto grado de legitimación en los lugares donde hacían presencia. El «Plan Lazo»⁴², es la más clara manifestación de la *acción cívico militar* como «estrategia desarrollista de contra-insurgencia».

El Plan Lazo fue implementado entre 1962 y 1965⁴³ y pretendió ser la herramienta que serviría a las fuerzas armadas para afrontar una guerra irregular en un conflicto de baja intensidad como el colombiano. En palabras del General Ruiz Novoa las principales medidas que desarrollarían el Plan Lazo serían:

- Extensión del servicio militar obligatorio con el fin de aprovechar por un mayor lapso el rendimiento de los soldados ya instruidos y veteranos.
- Creación de los centros de instrucción para que los batallones siempre estén con el máximo de eficiencia de combate.
- Generalización de la instrucción de guerra de guerrillas a todas las armas del ejército.
- Intensificación de los sistemas de búsqueda de informaciones.
- Obligatoriedad de los cursos de lanceros (guerrilla) para todos los oficiales y suboficiales del ejército.
- Intensificación de la instrucción de tiro con armas cortas y desarrollo de la capacidad de reacción en el mayor tiempo posible.
- Mejoramiento del enlace entre las unidades del ejército y las de la FAC, para asegurar un mayor apoyo de combate.
- Coordinación entre las autoridades civiles, militares, de policía y el DAS, en la lucha contra los bandoleros.
- Sustitución de los puestos fijos por bases móviles de patrullaje, a fin de evitar que los bandoleros observen las actividades de las tropas.
- Desarrollo de la acción Sicológica y de la Cívica-Militar⁴⁴.

La otra parte de la estrategia contrainsurgente, como señalaba el General Ruiz Novoa, era la guerra psicológica cuyo objetivo era el «aniquilamiento moral del enemigo»⁴⁵ a partir de campañas donde se expone una doctrina o un cuerpo de principios que movilice a la población en torno a una noción de seguridad. En estas

⁴² LEAL BUITRAGO, Francisco. *Surgimiento, auge y crisis de la Doctrina...* Ob. cit., p. 24-25.

⁴³ MÚNERA RUIZ, Leopoldo. *Rupturas y Continuidades poder y movimiento popular en Colombia 1968-1988*. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales, Bogotá, 1998, pp. 149-150.

⁴⁴ Citado por: RUEDA SANTOS, Rigoberto. Ob. cit., pp. 270-271.

⁴⁵ TAPIA VALDÉS, Jorge. Ob. cit., p. 31.

campañas la manipulación de grandes masas de población y el constante acoso (sobre sospechosos de tener inclinaciones comunistas, pero cuyos efectos de motivación se espera recaigan sobre el grueso de la población), son las principales tácticas a la hora de eliminar los disensos en el marco de una sociedad de amigos y enemigos como la pregonada por la DSN.

Las élites civiles y la DSN

La autonomía de las Fuerzas Militares en el manejo del orden público tal vez no habría alcanzado los niveles que tuvo sin la adopción de legislación de emergencia (como por ejemplo el Estatuto de Seguridad). En fin, el cuerpo normativo necesario para que un Estado siga funcionando, al menos en sentido formal, como Estado de Derecho. Además, nuestro país no asistió nunca a un régimen militar como los del cono sur. Siempre hubo, al menos en teoría, una supraordinación del poder civil sobre el militar, lo cual no fue óbice, por supuesto, para que se estableciera una suerte de alianza entre ambos para derrotar la amenaza comunista.

Ahora bien, si hemos de hallar un período presidencial en el cual se hizo patente la adopción y beneplácito de las élites civiles por la DSN, esa administración fue la de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), primer gobierno del Frente Nacional. Desde su famoso discurso en el Teatro Patria de Bogotá⁴⁶, Lleras Camargo ratificó la necesidad de que los militares fueran apolíticos frente a los partidos que «detentaban» el poder. Esta apoliticidad implicó mayor autonomía para los militares en el manejo del orden público⁴⁷.

Fue también en este período presidencial cuando se empezó a generar el relevo de prioridades de las Fuerzas Militares. Ya no sería la defensa nacional su objetivo primordial, sino la seguridad nacional. Esta última a diferencia de la primera les generaba día tras día la actualización del enemigo.

A medida que avanzó el proceso de despolitización bipartidista y se generalizó la ideología del anticomunismo en los militares, fue calando el concepto de seguridad nacional, como sustituto del de defensa nacional. Este último pasó a ser subsidiario

⁴⁶ Este episodio fue paradigmático, pues, Lleras Camargo no sólo apeló a la discrecionalidad de las fuerzas armadas para mantener el orden público, sino que completó su estrategia anunciando una reforma agraria para sentar un paliativo a los problemas que venían suscitándose en el campo. LEAL BUITRAGO, Francisco. *Defensa y seguridad nacional en Colombia, 1958-1993*. En: Orden Mundial y Seguridad. Ob. cit., p. 134.

⁴⁷ Dicha apoliticidad, en términos de prioridad, supuso para los militares un relevo paulatino de la defensa nacional por la seguridad nacional, con lo cual la liberación ideológica partidista permitió que los militares construyeran su propio concepto de nación y correlativamente la identificación de frentes desde los cuales se podría atacar la seguridad nacional. *Ibidem*, pp. 136-137.

del primero desde mediados de los años sesenta. La seguridad nacional suponía una permanente amenaza de fuerzas nacionales e internacionales vinculadas al comunismo, a diferencia de la defensa nacional cuyo interés era la tradicional salvaguarda de la soberanía, principalmente frente a los países vecinos. Las definiciones y las diferencias doctrinarias relacionadas con la defensa y la seguridad (la primera como un medio para garantizar la segunda) fueron elaboradas sobre la base de la ideología del anticomunismo y en función de defender una ambigua concepción de soberanía nacional⁴⁸.

La siguiente administración fue la de Guillermo León Valencia (1962-1966), quien apenas transcurridas tres semanas de posesionado anunció que le solicitaría al Congreso facultades extraordinarias para conjurar los problemas de orden público⁴⁹. Dichas facultades estaban dirigidas a suspender garantías procesales en el juzgamiento y sanción de delitos políticos y ampliar los recursos del rubro militar. Ambas medidas de capital importancia como un preparatorio a la llegada del general Ruiz Novoa quien pondría en marcha en 1962 el Plan Lazo, antes expuesto (máxima expresión de la *acción cívico militar*). Destaca también en este período la aparición de grupos insurgentes como las FARC, ELN y EPL⁵⁰.

En 1966, asume el poder ejecutivo Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Una administración que aun cuando continuó capacitando a los militares en aspectos claves de la Seguridad Nacional, implicó al mismo tiempo una «pérdida de ritmo» en la adopción de la DSN⁵¹. Pero también hubo avanzadas contrainsurgentes; por ejemplo, el «Plan Andes» en su implementación (1968) «combinó la asistencia técnica y militar de bachilleres y universitarios integrados al ejército con la línea dura de represión a las guerrillas como tarea principal de las Fuerzas Armadas»⁵². Sin embargo, este plan de lucha contrainsurgente vería su ocaso en 1969 tras la declaratoria de ilegalidad del sistema de reclutamiento en el cual se fundaba.

Así pues, llegamos al último gobierno del Frente Nacional (1970-1974). Desde el momento en que se posesionó Misael Pastrana Borrero, el presunto fraude electoral que rodeó su triunfo electoral dio lugar a continuas críticas que venían desde la

⁴⁸ *Ibidem*, p. 137.

⁴⁹ Dentro de la legislación expedida para hacer frente a los problemas de orden público se destaca el Decreto 072 de 1965 con el cual se autoriza la convocatoria de consejos verbales de guerra. GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. *Ob. Cit.*, p. 176-177. También los decretos 1288 y 1290 de 1965 autorizando este último la convocatoria de consejos verbales de guerra incluso para civiles. LEAL BUITRAGO, Francisco. *El oficio de la guerra...* *Ob. cit.*, p. 88.

⁵⁰ FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), ELN (Ejército de Liberación Nacional), EPL (Ejército Popular de Liberación).

⁵¹ GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. *Ibidem*. p. 214.

⁵² LEAL BUITRAGO, Francisco. *Surgimiento, auge y crisis...* *Ob. cit.*, p. 25.

oposición⁵³. Precisamente en 1973 nace el M-19, movimiento insurgente integrado por algunos dirigentes de la ANAPO⁵⁴ y por varios sectores de militares contestatarios. Este grupo guerrillero buscaba «reivindicaciones sociales y políticas a partir del empleo de métodos y tácticas modernos que rayan en lo espectacular. El robo de la «Espada de Bolívar», marcará un hito en la historia de la lucha político-armada del país»⁵⁵. El aporte de este período a la DSN lo vemos en dos decretos: El Decreto 2046 de 1972, que reglamentó el Consejo Nacional de Seguridad y el Decreto 1573 de 1974, que estableció y clasificó la documentación inherente a la planeación de la Seguridad Nacional⁵⁶.

Concluido el Frente Nacional, la llegada de Alfonso López Michelsen a la presidencia (1974-1978) hizo creer que al menos iba a hacer honor al partido político que presidía (Movimiento Revolucionario Liberal, MRL), pero la realidad fue otra. La instauración del estado de emergencia económica pocos días después de posesionado, y la declaratoria de estado de sitio en tres departamentos (Antioquia, Valle del Cauca y Atlántico) entre el 12 y el 26 de junio de 1976, así como el Decreto 0070 de 20 de enero de 1978⁵⁷, hicieron entrever que las promesas electorales no eran más que vanas fórmulas para ganar adeptos entre la población.

En este período ya pesaba la autonomía de las Fuerzas Militares en el manejo del orden público. La conocida carta donde el General Camacho Leyva y otros 33 generales instan al Primer Mandatario para que amplíe sus poderes en la lucha contrainsurgente⁵⁸, daba cuenta de la vigencia de la DSN en el militarismo colombiano. A continuación se transcriben algunos apartes de dicha misiva:

⁵³ GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. *Ob. cit.*, p. 228.

⁵⁴ ANAPO: Alianza Nacional Popular, partido político bajo la dirección del exgeneral Gustavo Rojas Pinilla. Esta colectividad fue la que, al parecer, resultó defraudada con las elecciones presidenciales de 1970.

⁵⁵ GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. *Ob. cit.*, p. 218.

⁵⁶ LEAL BUITRAGO, Francisco. *El oficio de la guerra. Ob. cit.*, p. 94-96.

⁵⁷ Decreto que adiciona el artículo 25 del Código Penal del 1936, estableciendo una nueva causal de justificación del homicidio: «El hecho se justifica cuando se comete: ...4) Por los miembros de la fuerza pública cuando intervengan en operaciones planeadas para prevenir y reprimir los delitos de extorsión y secuestro, producción, procesamiento y tráfico de estupefacientes».

⁵⁸ El Espectador. Diciembre 20 de 1977, 1ª Página. Citado por: CALLE CALDERÓN, Armando Luis. *Estado de derecho y Estado de sitio. Estatuto de seguridad*. Tesis de Grado (Abogado). Universidad de Antioquia. Facultad de derecho y Ciencias Políticas. Medellín. 1982. pp. 47-54.

Los suscritos Generales y Almirantes, presentes en la guarnición de Bogotá, como responsables actuales del comando y administración de las Fuerzas Militares, en forma unánime y solidaria, estimamos necesario hacer la siguiente declaración pública:

Primero: estamos hondamente preocupados por la inseguridad reinante en el país, la cual a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno dentro moldes jurídicos clásicos y las realizaciones efectuadas por las Fuerzas Militares para contenerla, aparece a veces con fuero desafiante, casi planificada, ante la mirada atónita de una sociedad acobardada.

(...)

Noveno: Es de esperarse que las nuevas medidas que tome el gobierno, al que reiteramos nuestro decidido apoyo, y las correspondientes acciones de las Fuerzas Militares, por enérgicas que ellas sean, en virtud de que tienen que garantizar el régimen institucional y la seguridad ciudadana, cuenten con la comprensión y solidaridad no solo de la Honorable Corte Suprema de Justicia, en su función de colaborar como rama del poder público para asegurar la realización de los fines del Estado, sino de todas las fuerzas vivas del país, como copartícipes que deben ser en la guarda de la soberanía nacional interna y externa [sic]⁵⁹.

La citada carta con sus diez puntos no sería más que la antesala para la expedición del Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 de 1978) el 6 de septiembre de 1978, recién iniciado el período presidencial de Turbay Ayala. Turbay

inauguró su mandato con la promulgación del Decreto Legislativo 1923 de 1978, conocido como Estatuto de Seguridad. Con este y con el respaldo pleno del presidente, las instituciones militares ampliaron su autonomía en el manejo de los asuntos de orden público a niveles sin precedentes, en lo que constituyó el ejercicio más completo de asimilación colombiana de la Doctrina de la Seguridad Nacional⁶⁰.

El Estatuto de Seguridad creó nuevos tipos penales, incrementó las penas, otorgó mayores atribuciones de policía judicial al ejército y permitió la detención de personas con la simple aprobación del consejo de ministros⁶¹. Se legalizaron, entonces, las arbitrariedades de la fuerza pública. Incluso militares como el General Matallana reconocían que la seguridad que decía proteger el Estatuto no era la de

⁵⁹ *Ibidem*, p. 48-54.

⁶⁰ VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Intermedio Editores, Colombia, 2002, p. 148.

⁶¹ ARCHILA N, Mauricio; DELGADO G. Álvaro; GARCÍA V. Martha Cecilia; PRADA M. Esmeralda. *25 años de luchas sociales en Colombia, 1975-2000*. CINEP. Ediciones Antropos Ltda. Bogotá DC. Marzo de 2002. p. 90.

la población, ni siquiera de la nación, sino simplemente la del Estado⁶². Pero el Estatuto de Seguridad también tenía un ánimo de sistematización, compiló en un solo cuerpo normativo la dispersa normatividad que sobre justicia penal militar le era aplicable a la población civil. De igual manera, proveía la legitimación, hasta entonces ausente, a la intervención punitiva del Ejército en las ciudades, donde las operaciones «requerían un respaldo jurídico más elaborado, como el proporcionado por el decreto aludido»⁶³. Todo esto nos lleva a sostener con otros autores⁶⁴ que El Estatuto de Seguridad fue el más claro ejemplo de adopción de la DSN en el ámbito doméstico.

Vistas las condiciones de posibilidad de la DSN, en el apartado siguiente se analizan las relaciones entre saber y poder que se articularon en Colombia tras la adopción de la DSN como programa de política criminal.

2. Relaciones entre saber y poder en la DSN

Como se expuso en la parte inicial de este trabajo, el objetivo primordial es explicar la adopción de la Doctrina de la Seguridad Nacional a partir de las relaciones entre saber y poder a que dio lugar cuando fue acogida. Analizar dichas relaciones en la Doctrina de la Seguridad Nacional supone partir de las siguientes preguntas: ¿Cuál fue el saber oculto tras la adopción de la DSN como programa político criminal?, y ¿Qué efectos de poder arrojó su adopción?

2.1 El saber en la DSN

Lo primero por decir es que, tanto la DSN como la Teoría de la Seguridad Nacional, ya implicaban un saber en la medida en que sus discursos ofrecían herramientas para explicar objetos bien definidos como eran la orientación de la política exterior norteamericana de contención al comunismo en el caso de la Teoría de la Seguridad Nacional; y, ambientes de protesta potencialmente permeables por el comunismo, si nos referimos a la DSN.

Así pues, los discursos anticomunistas configurados desde la Teoría y la Doctrina de la Seguridad Nacional ofrecían dentro de sus postulados algunos elementos para justificar medidas que permitieran contener la amenaza comunista. En el caso

⁶² GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. *Ob. cit.*, p. 257-259.

⁶³ LEAL BUITRAGO, Francisco. *Orden Mundial y Seguridad... Ob. cit.*, pp. 149-150.

⁶⁴ Entre ellos: LEAL BUITRAGO, Francisco. *Orden Mundial y Seguridad... Ob. cit.*, pp. 149-150; VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano... Ob. cit.*, p. 148.

de la DSN, la necesidad de combatir el comunismo en países como Colombia posibilitó la incorporación de conceptos como *enemigo interno*, *acción cívica militar* y *amenaza comunista*. Éstos sirvieron como referentes a la hora de emprender acciones que impidieran al comunismo filtrarse en la sociedad.

La amenaza comunista, como se expuso, provenía no sólo de un frente militar, sino también social⁶⁵. En consecuencia, movimientos estudiantiles, movilizaciones sindicales y universitarias, entre otros, serían focos desde los cuales se puede filtrar el nuevo enemigo, al que se debe derrotar tanto en el plano civil como en el militar para quitarle el agua al pez —como sostuvo el General Ruíz Novoa—. Así las cosas, el enemigo interno —en tanto enemigo conveniente— adquiere un carácter volátil y difuso, lo que permite generar separaciones y clasificaciones entre buenos y malos para acallar el discurso del contrario.

Como sostiene Foucault, la separación y el rechazo de quien no puede hablar permite que su palabra sea considerada «nula y sin valor»⁶⁶, silenciada por no estar en la verdad del discurso dominante. Un juego de producción de verdades donde al «comunista» (así como hoy al terrorista), se le dice que su palabra «no contiene ni verdad ni importancia»⁶⁷ y ello torna irracional su discurso.

En consecuencia, se configura una estrategia que desdibuja una concepción negativa sobre el poder. Una estrategia donde la población termina integrándose al funcionamiento del sistema penal en tanto mecanismo de control social⁶⁸, demostrando ello que el poder no solo excluye, por el contrario, admite la participación activa de los propios ciudadanos. Concepción del poder como instancia positiva (que produce efectos)⁶⁹, es decir, relaciones de poder dispuestas no sólo en términos de represión. Como explica Foucault, «lo que hace que el poder se sostenga, que sea aceptado, es sencillamente que no pesa sólo como potencia que dice no, sino que cala de hecho, produce cosas, (...) produce discursos»⁷⁰.

⁶⁵ SANDOVAL HUERTAS, Emiro. *Sistema penal y criminología crítica*, Ob. cit., p. 148; *supra*, apartado correspondiente a la DSN en el contexto latinoamericano.

⁶⁶ FOUCAULT, Michel, *El orden del discurso*. Segunda edición, Fábula Tusquets Editores, Madrid, 2002, pp. 15-18.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁶⁸ El control social puede ser definido como el control de la desviación. En tal sentido: COHEN, Stanley. Traducción de Elena Larrauri. *Visiones del Control Social*, Editorial UPP, Barcelona, 1988, p. 17; o como sostiene Lumia: «instrumentos y técnicas, dirigidos a presionar sobre los individuos para obtener de ellos conformidad de su comportamiento con ciertas reglas de conducta», LUMIA, Giuseppe. Traducción de Alfonso Ruiz Miguel. *Principios de Teoría Ideológica del Derecho*. Duodécima reimpresión, Editorial Debate, Madrid, 1991, p. 19.

⁶⁹ FOUCAULT, Michel, *Poderes y estrategias*. En: *Microfísica del poder*, Ob. cit., p. 180.

⁷⁰ FOUCAULT, Michel, *Verdad y poder*. *Ibidem*, p. 192.

2.2 Prácticas de poder en la DSN

Como todo enemigo conveniente, el comunismo exige la caracterización de situaciones a partir de las cuales sea posible ubicar dónde y cómo se manifiesta. En tal sentido, la DSN ubicó en las protestas de estudiantes y sindicalistas (principalmente) las condiciones que permitirían definir lo que debía entenderse como amenaza comunista. De tal suerte, países como Colombia vieron en el concepto de seguridad el instrumento perfecto para combatir al enemigo interno y, con ello, justificar el nuevo rol de las fuerzas militares en tanto guardianes del orden público. Así, la DSN no sólo genera efectos de saber, sino también de poder.

Pretextando combatir el comunismo, las fuerzas militares llevaron a cabo toda suerte de acciones contrainsurgentes cuyo único resultado fue la construcción de un enemigo al cual se podía combatir en frentes diversos al militar, como era el caso de la represión a la protesta social, entendida como un correlato del comunismo de las guerrillas. Esta situación condujo, de un lado, a la criminalización⁷¹ del disenso a partir de la creación de nuevos delitos y, la atribución de competencias a los militares para adelantar consejos verbales de guerra a los procesados por delitos contra la seguridad del Estado⁷²; y, de otro lado, se asistió a la puesta en escena de prácticas como los desaparecimientos forzados y las torturas, que sería imposible enmarcar dentro de los frágiles límites de la legalidad.

En dicha lógica de poderes exorbitantes radicados en cabeza de las fuerzas militares, podría pensarse que los niveles de consenso no serían muy altos. Sin embargo, recordando los efectos de saber de la DSN (concretamente la difusión del discurso anticomunista en la población civil), podemos concluir que la población avalaba dichas prácticas con todo y lo cuestionables que podrían ser a la luz de la legalidad de los delitos y las penas en un Estado de derecho. Una aceptación producto de la polarización a la que acudió la sociedad tras la *separación* entre los malos (el comunista) y los buenos (quien no es comunista y lo combate).

⁷¹ Entendiendo que los procesos de criminalización cobijan la instancia de creación de las normas (criminalización primaria), su aplicación (criminalización secundaria) y, finalmente, su ejecución. En ese sentido BARATTA, Citado por: SOTOMAYOR ACOSTA, Juan Oberto, *Inimputabilidad y sistema penal*, Editorial Temis, Bogotá, 1996, pp. 17-20.

⁷² Ley 141 de 1961, con la cual se da competencia a la justicia penal militar para conocer en consejos verbales de guerra de delitos contra el Estado cometidos por civiles. Además del llamado «Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 de 1978)» expedido en el gobierno Turbay con el cual se buscó tomar en legislación permanente algunas disposiciones de excepción expedidas en Estado de sitio. LEAL BUITRAGO, Francisco. *La Seguridad nacional a la deriva...*, Ob. cit., pp. 48-50; en el mismo sentido, SANDOVAL HUERTAS, Emiro. *Sistema penal y criminología crítica*, Ob. cit. Pp. 26-27, 84-92.

Por ejemplo, prácticas punitivas de estado de sitio (como los desaparecimientos forzados, las torturas y el juzgamiento de civiles ante tribunales militares) se tornaron no sólo legítimas, sino también necesarias, para derrotar un enemigo que se creía común a toda la sociedad. En últimas, como diría Foucault, una manifestación de «panoptismo» en el ejercicio del poder⁷³.

Entendiendo, por supuesto, que el panoptismo no sólo remite a estructuras arquitectónicas de encierro, sino también al disciplinamiento de la sociedad como consecuencia de la multiplicación de los roles de los ciudadanos al ser vigilados y vigilantes. Y precisamente en dicha dinámica se inscribe el consenso que buscaba consolidar la acción cívico militar: no sólo derrotar al enemigo en un frente armado, sino también ideológico. Quitarle base social a la insurgencia no implica otra cosa que tornar a la población en una prolongación civil de las fuerzas militares. En ese sentido, la sociedad panóptica termina siendo un:

dispositivo importante, ya que automatiza y desindividualiza el poder. Ésta tiene su principio menos en una persona que en cierta distribución concertada de los cuerpos, de las superficies, de las luces, de las miradas; (...) Un individuo cualquiera, tomado casi al azar, puede hacer funcionar la máquina: a falta de director, su familia, los que lo rodean, sus amigos, sus servidores, sus visitantes, sus servidores incluso.⁷⁴

En una estrategia como esta las ventajas son inmensas. En primer lugar, podría contarse con el apoyo de la población en situaciones límite, como cuando se pone en cuestión la legitimidad de las medidas que adopta un Estado para prevenir y reprimir la delincuencia. En segundo lugar, al estar inmersa la población en una dinámica de amigos y enemigos, se anticipa la ética de los individuos previendo situaciones en las que se haga imperioso escoger entre la seguridad de la nación o la seguridad de sus allegados si éstos llegaren a perpetrar un atentado contra dicha seguridad.

CONCLUSIÓN

El principal objetivo al analizar las relaciones entre saber y poder articuladas tras la adopción de la DSN en Colombia, es ambientar el contexto y parte de los antecedentes que dieron lugar al Código Penal de 1980. Antecedentes y contexto ineludiblemente atravesados por un régimen penal de excepción que en palabras de Tapia Valdés, permitió «mantener al país en un estado de permanente emergencia que, aún cuando de base ficticia, resulta muy efectivo desde el punto de vista

⁷³ FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, siglo veintiuno editores, Argentina, 2002, pp. 199-230.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 205.

policial y jurídico»⁷⁵; condiciones que arrojaron como resultado la expedición del Estatuto de Seguridad (Decreto 1923 de 1978), con el cual se manifiestan de la manera más clara los postulados de la DSN.

Así como la DSN determinó la expedición del Estatuto de Seguridad de 1978, podríamos decir que, del mismo modo, el Código Penal de 1980 se nutrió de dicha doctrina. Como es bien sabido, las discusiones de la comisión redactora del Código Penal de 1980 inician en 1972⁷⁶, año en que se expiden los Decretos 2046 de 1972 que reglamentó el Consejo Nacional de Seguridad, y 1573 de 1974, que reguló lo atinente a la documentación y la planeación de la Seguridad Nacional. En consecuencia, las condiciones de surgimiento de uno y otro se presentan similares, ya que ambos estatutos compartieron la época cuando la DSN tuvo su mayor desarrollo.

Ahora bien, la expedición del Código Penal de 1980 no supuso en forma alguna la derogatoria del Estatuto de Seguridad de 1978; por el contrario, siguiendo a este último, asumió que las «perturbaciones del orden público», constituían delitos y no contravenciones.⁷⁷ Por lo tanto, se podría afirmar que el Estatuto de Seguridad fue, por un lado, la antesala del Código Penal de 1980 y por otro, como diría Orozco Abad la «ordinarización»⁷⁸ de la legislación penal de emergencia.

Se afirma que fue la antesala del Código Penal de 1980, porque con tipos penales como, por ejemplo, el terrorismo (delito que estaba tipificado en el Estatuto de Seguridad) se le cambia el tono al discurso (se cree combatir nuevas formas de criminalidad) y se extiende el espectro de lo punible, pues, el terrorismo es un tipo penal abierto, pero el fenómeno que se criminaliza sigue siendo el mismo: las manifestaciones sociales de protesta. Es necesario advertir que el tipo penal de terrorismo del Código Penal de 1980, difiere sustancialmente del complejo fenómeno de terrorismo de la actualidad. Mientras que en el Estatuto Penal de 1980 su utilización como un sustituto del delito político fue más bien tímida; en la actualidad, por el contrario, el tipo penal de terrorismo, o mejor el sujeto activo del mismo, aparece como un nuevo enemigo conveniente para quienes ejercen el poder y al que se combate bajo presupuestos similares a los que determinaron la guerra contra el comunismo.

El Estatuto de Seguridad fue, así mismo, «Ordinarización» de legislación penal de emergencia, porque, la expedición del Código Penal de 1980, de ninguna forma derogó las disposiciones del Estatuto de Seguridad; éste siguió aplicándose tras la expedición de aquel, con lo cual, la supuesta legislación ordinaria quedó «suspendida» por la efectiva aplicación del Estatuto aludido.

⁷⁵ TAPIA VALDÉS, Jorge. *Ob. cit.*, p. 13.

⁷⁶ OROZCO ABAD, Iván, *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en Colombia*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional, ED. Temis, Bogotá, 1992, p. 162.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 170.

⁷⁸ *Ibidem*.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCHILAN, Mauricio. DELGADO G. Álvaro; GARCÍA V. Martha Cecilia; PRADA M. Esmeralda. *25 años de luchas sociales en Colombia, 1975-2000*. CINEP, Ediciones Antropos Ltda., Bogotá, 2002.
- BIDEGAIN De URAN, Ana María. *Nacionalismo, Militarismo y Dominación en América Latina*. Universidad de los Andes, Bogotá, 1983.
- BLAIR TRUJILLO, Elsa. *Las Fuerzas Armadas. Una Mirada Civil*. Colección Sociedad y Conflicto. CINEP, Bogotá, 1993.
- CALDERÓN, Omer. *La seguridad Estatal en Colombia*, En: América Latina Hoy, No.23 Salamanca: Instituto de Estudios de Ibero América y Portugal, Universidad de Salamanca. Diciembre, 1999, pp. 91-103.
- CALLE CALDERÓN, Armando Luis. *Estado de derecho y Estado de sitio. Estatuto de seguridad*. Tesis de Grado (Abogado), Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Medellín. 1982.
- CHRISTIE, Nils. *El Derecho Penal y la sociedad civil. Peligros de la sobrecriminalización*. En: XX Jornadas Internacionales de Derecho Penal. Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Penal, Bogotá, 1998, pp. 45-69.
- COHEN, Stanley. Traducción de Elena Larrauri. *Visiones del Control Social*. Editorial UPP, Barcelona, 1988.
- FOUCAULT, Michel. *El orden del discurso*. Segunda edición, Fábula Tusquets Editores, Madrid, 2002.
- _____. *Los intelectuales y el poder*, En: Microfísica del Poder, tercera edición, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1992, pp. 83-93.
- _____. *Poderes y estrategias*. En: Microfísica del poder, tercera edición, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1992, pp. 173-184.
- _____. *Verdad y poder*. En: Microfísica del poder, tercera edición, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1992, pp. 185-200.
- _____. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, Siglo Veintiuno Editores, Argentina, 2002.
- GAGGERO, Horacio y otros. *Historia de América en los siglos XIX y XX*. Grupo Editor AIQUE, Buenos Aires, 2001.
- GONZÁLEZ CARVAJAL, Pedro Juan. *La doctrina de la seguridad nacional en Colombia (1958-1982)*. Tesis de Grado (Magíster en Ciencias Políticas), Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, Medellín, 1994.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y otros. *América Latina: Historia de medio siglo*. Siglo veintiuno editores S.A., México, 1977.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. «Defensa y seguridad nacional en Colombia, 1958-1993». LEAL BUITRAGO, Francisco y TOKATLIAN, Juan Gabriel (Compiladores). En: Orden mundial y seguridad. Nuevos Desafíos para Colombia y América Latina», Tercer Mundo Editores, Colombia, 1994.
- _____. «El oficio de la guerra. La Seguridad Nacional en Colombia». Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1994.

- _____. *La seguridad nacional a la deriva, Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Ed. Alfaomega, Ceso-Uniandes, FLACSO-Sede Ecuador, 2002.
- _____. *Surgimiento Auge y Crisis de la doctrina de la seguridad nacional en América Latina y Colombia*. En: Análisis Político N° 15. Enero-Abril, 1992, pp. 6-34.
- LOAIZA, Francisco Javier y MORA, Francisco Javier. *Doctrina de la seguridad nacional elementos e implicaciones jurídicas*. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Medellín, 1985.
- LÓPEZ MEDINA, Diego. *Teoría impura del Derecho. La Transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. LEGIS Editores S.A., Colombia, 2004.
- LUMIA, Giusseppe. Traducción de Alfonso Ruiz Miguel. *Principios de Teoría Ideológica del Derecho*. Editorial Debate, Duodécima reimpresión, Madrid, 1991.
- MACEY, David. *Las vidas de Michel Foucault*. Ediciones Cátedra, Madrid, 1995.
- MÚNERA RUIZ, Leopoldo. *Rupturas y Continuidades poder y movimiento popular en Colombia 1968-1988*. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales, Bogotá, 1998.
- OROZCO ABAD, Iván. *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional, ED. Temis, Bogotá, 1992.
- RUEDA SANTOS, Rigoberto; «Roberto Roa Sánchez» (Seudónimo). *De la guardia de fronteras a la contrainsurgencia. Elementos de la evolución política e institucional del ejército colombiano 1958-1965*. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior. ICFES, Bogotá, 2000.
- SANDOVAL HUERTAS, Emiro. *Sistema penal y criminología crítica*. Editorial Temis, Bogotá, 1985.
- SOTOMAYOR ACOSTA, Juan Oberto. *Inimputabilidad y sistema penal*. Editorial Temis, Bogotá, 1996.
- TAPIA VALDÉS, Jorge. *La doctrina de la seguridad nacional y el rol político de las fuerzas armadas*, En: Revista Nueva Sociedad. N°47. Marzo/Abril, Bogotá, 1980, pp. 23-47.
- VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Intermedio Editores. Colombia, 2002.

Cibergrafía

<http://www.elortiba.org/blargos.html> (Consulta: 29 de enero de 2006).

<http://www.historiasiglo20.org/GLOS/guerracorea.html> (Consulta: 29 de enero de 2006).