
OBRA DE FRANCISCO LEAL BUITRAGO

Estudios sobre la seguridad nacional en Colombia I

La contribución de Francisco Leal Buitrago

TOMO IV

Estudios sobre la seguridad nacional en Colombia I

La contribución de Francisco Leal Buitrago

Para citar este libro: <http://dx.doi.org/10.7440/2018.38>

Obra de Francisco Leal Buitrago

Tomo IV

Estudios sobre la seguridad nacional en Colombia I

La contribución de Francisco Leal Buitrago

Angelika Rettberg

Laura Wills-Otero

Armando Borrero Mansilla

(edición académica y compilación)

Universidad de los Andes
Universidad Nacional de Colombia

Leal Buitrago, Francisco, 1937-

La obra de Francisco Leal Buitrago. -- Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes, 2016-
Tomo IV; 320 páginas; 17 × 24 cm.

Contenido parcial: tomo IV. Estudios sobre la seguridad nacional en Colombia: la contribución de Francisco Leal Buitrago / Angelika Rettberg Beil Laura Wills-Otero y Armando Borrero Mansilla (edición académica y compilación)

ISBN 978-958-774-661-7

1. Leal Buitrago, Francisco, 1937- – Colecciones de escritos 2. Colombia – Política y gobierno I. Rettberg Beil, Angelika II. Wills-Otero, Laura III. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política IV. Estudios sobre la seguridad nacional en Colombia: la contribución de Francisco Leal Buitrago V. Tit.

CDD 320.9861

SBUA

Primera edición: abril del 2018

- © Francisco Leal Buitrago
- © Angelika Rettberg Beil, Laura Wills-Otero y Armando Borrero Mansilla (edición académica y compilación)
- © Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política
- © Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Investigación, Editorial Universidad Nacional de Colombia

ISBN Obra: 978-958-774-453-8
ISBN Obra *e-book*: 978-958-774-456-9
ISBN Tomo IV: 978-958-774-661-7
ISBN Tomo IV *e-book*: 978-958-774-662-4
DOI: <http://dx.doi.org/10.30778/2018.38>

Corrección de estilo: Paola Molano
Diagramación interior: Samanta Sabogal
Diseño de cubierta: Esteban Zuluaga
Diagramación de cubierta: Lorena Morales

Impresión:
DGP Editores S. A. S.
Calle 63 Bis n.º 70-49
Teléfono: 4307050
Bogotá, D. C., Colombia

Ediciones Uniandes
Calle 19 n.º 3-10, oficina 1401
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
<http://ebooks.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

Publicaciones Facultad de Ciencias Sociales
Carrera 1.ª n.º 18A-12, bloque G-GB, piso 6
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 4819
<http://publicacionesfaciso.uniandes.edu.co>
publicacionesfaciso@uniandes.edu.co

Editorial Universidad Nacional de Colombia
Avenida El Dorado n.º 44A-40
Hemeroteca Nacional Universitaria,
Primer piso, ala oriental
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia. Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Universidad Nacional de Colombia | Vigilada Mineducación. Creación de la Universidad Nacional de Colombia: Ley 66 de 1867. Acreditación institucional de alta calidad: Resolución 2513 del 9 de abril del 2010, Mineducación. Régimen orgánico de la Universidad Nacional de Colombia: Decreto 1210 de 1993.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotográfico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Contenido

Prólogo · xi

ANGELIKA RETTBERG Y LAURA WILLS-OTERO

La Guerra Fría y la doctrina de la seguridad nacional · xv

ARMANDO BORRERO MANSILLA

La guerra universal · xv

La doctrina expósita · xix

De Cuba a Nicaragua: coexistencia, détente y nueva Guerra Fría xxiii

El caso colombiano · xxv

La redefinición de la seguridad nacional · xxviii

Encuentro de los militares con su sociedad · xxxi

Nota final · xxxiii

Fuentes citadas · xxxiv

EL OFICIO DE LA GUERRA: LA SEGURIDAD

NACIONAL EN COLOMBIA · 1

Introducción · 5

Capítulo 1

Surgimiento, auge y declinación de la doctrina de seguridad nacional en América Latina y Colombia · 13

Las etapas de la doctrina · 17

La Revolución cubana, la política hemisférica y la doctrina de seguridad nacional · 22

La formulación de la doctrina en América del Sur · 26

La aplicación del modelo doctrinario en Colombia · 35

Capítulo 2**Del Frente Nacional al gobierno de Virgilio Barco, 1958-1990** · 51

La cuestión militar y su proyección al comienzo del Frente Nacional · 51

Un intento de definición de la política militar · 58

El fracaso en la definición de una política militar de Estado · 65

El proceso de paz: sustitución parcial de la política militar · 78

Capítulo 3**El gobierno de César Gaviria Trujillo** · 93

Hacia una política estatal de seguridad · 95

Las vicisitudes de la Estrategia Nacional contra la Violencia · 107

Las ambigüedades de la política de seguridad · 116

Conclusiones · 125

Capítulo 4**La Policía Nacional** · 129

La organización de la Policía Nacional según la Ley 62 de 1993 · 131

La estructura de la Policía Nacional · 139

Los peligros para la estabilidad de la Policía · 144

Conclusiones · 149

Capítulo 5**Elementos para una redefinición de la seguridad nacional** · 153

Los cambios internacionales y la seguridad nacional · 157

La injerencia externa en los conflictos nacionales · 159

El enemigo interno · 162

La búsqueda de nuevos enemigos · 164

El problema de redefinición de la seguridad nacional · 167

Algunos problemas para la definición de la
seguridad nacional en Colombia · 173**Anexo 1****La seguridad nacional en la Constitución de 1991** · 181**Anexo 2****Gasto en defensa y seguridad en Colombia, 1958-1991** · 191

Consideraciones previas · 191

Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad · 193

Comportamiento histórico del gasto en defensa y seguridad · 195

Fuentes citadas · 203

- Libros · 203
- Artículos en libros · 207
- Artículos en revistas · 209
- Artículos inéditos · 210
- Tesis de grado · 210
- Documentos · 211
- Revistas institucionales · 212
- Periódicos y revistas · 212
- Entrevistas · 213

ARTÍCULOS · 215**Las utopías de la paz · 217**

- El sistema político · 219
- La coyuntura de oportunidad · 221
- Los actores armados del conflicto · 226
- Anotaciones sobre las utopías · 242
- Reflexión final sobre las utopías · 251
- Fuentes citadas · 253

La cuestión militar en la Colombia contemporánea · 255

- Del Frente Nacional al fin de la Guerra Fría · 255
- Redefinición frustrada de las relaciones entre civiles y militares · 260
- Entre la autonomía y la subordinación al poder civil · 266
- Recrudescimiento del conflicto armado y la ayuda militar externa · 271
- Los actores armados buscan su guerra civil · 276
- Fuentes citadas · 278

Publicaciones de Francisco Leal Buitrago · 281

- Libros · 281
- Capítulos en libros editados por el autor · 282
- Capítulos en libros editados por otros autores · 282
- Artículos en revistas · 285

Prólogo

ANGELIKA RETTBERG Y LAURA WILLS-OTERO

CON ESTA RECOPIACIÓN, el Departamento de Ciencia Política y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes rendimos un sentido y respetuoso homenaje a Francisco Leal Buitrago. En esta obra, se recogen sus principales contribuciones a campos como los estudios legislativos, el Estado, la seguridad nacional y el clientelismo. Los propósitos de la recopilación son celebrar el aporte de quien ha sido un artífice fundamental del desarrollo de las ciencias sociales en Colombia y poner al alcance de las nuevas generaciones de estudiantes y académicos el conocimiento pionero producido por Leal.

Cuando ingresó a la Escuela Militar de Cadetes, en 1955, a los dieciocho años, Pacho no imaginó cuánto lo iba a marcar esa experiencia. Ser oficial de ingenieros en la Comisión Geodésica, cuya misión fue producir las bases para perfeccionar la cartografía del territorio colombiano, fue una experiencia formadora para el joven Leal. Recorrió regiones desconocidas para él, como el Urabá y parte de la costa Pacífica, y vivió de cerca algunas de las experiencias desgarradoras propias del periodo conocido como la Violencia. Esos años lo llenaron de interrogantes.

No sorprende, por consiguiente, que, tras su experiencia en la Fuerza Pública, concluida en 1962, ingresara al programa de Sociología de la Universidad Nacional, del cual se graduó en 1967. En ese programa, en compañía de grandes académicos como Orlando Fals Borda, Leal desarrolló algunas de las principales bases e inquietudes que marcarían su futura producción intelectual sobre las especificidades y los vacíos del régimen colombiano. Más relevante para su consolidación como investigador, quizás, fue su decisión de embarcarse en un doctorado en la Universidad de Wisconsin (Madison), en 1971, con el apoyo del Land Tenure Center. Leal se convirtió así en miembro de un pequeño grupo de académicos colombianos que contribuyó a la tímida pero progresiva profesionalización de las ciencias sociales en Colombia.

Los temas que ha tratado Leal (la preocupación por el Estado y el régimen, la seguridad y las sucesivas crisis) son fieles reflejos de las épocas que ha vivido el país. Leal elevó los estándares con los que los académicos indagaban, calificando el debate público y confrontando las afirmaciones ligeras. No en vano sus publicaciones aún hoy forman parte del canon de la ciencia política colombiana y latinoamericana, como lo muestra la presencia de sus lecturas en los cursos de fundamentación de pregrado y posgrado, en las decenas de programas universitarios que hoy se dedican al estudio de la política en Colombia.

Además de su contribución al conocimiento de la realidad política colombiana, Leal ha tenido una particular capacidad y visión estratégica para la construcción institucional. Fue contratado por Gary Hoskin para el recién fundado Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, en 1968, y fue una de las personas que ayudó a construir ese departamento pionero en Colombia. Allí, creó la Maestría en Ciencia Política entre 1974 y 1975. Luego, pasó a la Universidad Nacional de Colombia, donde, en 1986, fundó el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri). Al año siguiente, fundó la revista *Análisis Político*, que, junto con *Colombia Internacional* del Departamento de Ciencia Política, es hoy una de las revistas mejor indexadas del país. Tras su regreso a la Universidad de los Andes, lideró la integración en la naciente Facultad de Ciencias Sociales de cinco departamentos (Antropología, Ciencia Política, Historia, Lenguajes y Estudios Culturales y Psicología), que hasta el momento operaban de manera autónoma y poco coordinada. También anexó el Centro de Estudios Internacionales (CEI), hasta entonces independiente, al Departamento de Ciencia Política y fundó la *Revista de Estudios Sociales*, hoy parte de los más destacados índices de producción. A todas luces, el caso de Leal es el de un gran académico con un agudo olfato para la gestión y las oportunidades académicas.

Tanto es así que incluso después de su jubilación, en el 2005, cuando, en sus propias palabras, abandonó la lucha “de clases” que le imponían sus compromisos docentes, Leal ha continuado con una activa participación en el mundo académico y como intelectual público. Es invitado frecuentemente a foros, congresos nacionales e internacionales y eventos políticos, en los que, con su acostumbrada franqueza y vigor, expresa opiniones que reflejan su profundo conocimiento de la realidad nacional.

En sus andares, Francisco Leal Buitrago ha contado con la compañía de su esposa por casi cincuenta años, Magdalena León, ella misma una académica consumada que ha marcado los estudios de género. Tienen dos hijas, Claudia María y Marta Viviana, a quienes Leal ha transmitido sus inquietudes intelectuales, y dos nietos, Siena y Niko, que han logrado sacar al Leal abuelo.

Entre una vastísima colección de libros, capítulos, artículos y ponencias de su autoría, en esta obra destacamos, en nuestra opinión, sus contribuciones académicas más influyentes: *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*.

Análisis histórico del desarrollo político nacional 1930-1970 (1973), *Estado y política en Colombia* (1989), *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional* (1990), *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia* (1994) y *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005* (2006). Los temas de cada uno de estos libros generaron reflexiones posteriores del autor, consignadas en artículos y capítulos que podríamos llamar *de seguimiento* y que permiten ver la continuidad, la profundización y la transformación de su pensamiento. Incluimos una selección de esas publicaciones posteriores, con el propósito de mostrar lo que consideramos un reflejo más completo de cada uno de los hilos conductores que atraviesan la obra de Francisco Leal Buitrago, quien, como es propio del mundo académico, continuó las pesquisas en torno a sus inquietudes. Finalmente, los volúmenes que componen esta obra están precedidos por una introducción elaborada por colegas de las ciencias sociales en Colombia, que ubican la obra de Francisco Leal Buitrago en su contexto histórico y en la literatura académica y discuten los aspectos y las contribuciones más destacados. El broche de oro de estos volúmenes lo constituye una remembranza o autobiografía que será publicada por primera vez.

Francisco Leal Buitrago ha dejado una huella indeleble en las ciencias sociales colombianas. Esta obra es un tributo, hecho con gran cariño, a ese legado.

La Guerra Fría y la doctrina de la seguridad nacional

ARMANDO BORRERO MANSILLA*

La guerra universal

FUE HACE MÁS de veintidós años que comenzó su andadura *El oficio de la guerra*, obra del profesor Francisco Leal. Llama la atención que este libro mantenga su actualidad no solo por referirse a un pasado inmediato que pesa en la conciencia nacional, sino porque el debate político colombiano parece retroceder, en su lenguaje, en su gramática y en su lógica, ante las grandes contradicciones que, en su tiempo, dieron origen a la doctrina de la seguridad nacional y a su aplicación en Colombia. Pareciera que las circunstancias históricas que hicieron posible el discurso y el método de la seguridad nacional, tal como se concibió y se tradujo en represión, siguieran vivas, como una excepción a la historia que el mundo ha vivido desde 1989. Para seguir la idea, repasar las páginas de *El oficio de la guerra* es, en la actualidad, una especie de puesta en guardia contra el bloqueo de las oportunidades que se abren para Colombia. Si algo distinguió la época signada por la doctrina de la seguridad nacional fue la suma y combinación de miedos irracionales. Estos miedos llevaron a decisiones que, a la larga, hicieron perpetuar los conflictos. Las obcecaciones, siempre malas consejeras, condujeron a desaprovechar toda suerte de posibilidades de avance social en América Latina.

* Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Defensa y Seguridad Nacional de la Escuela Superior de Guerra, profesor en varias universidades y consejero presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional.

Los miedos polarizan. La polarización, a su vez, fija y consagra los miedos, causa pugnas y destruye los acuerdos que desbloquean el futuro de las sociedades.

El oficio de la guerra es una obra que se inscribe en el marco temporal de la Guerra Fría. La Guerra Fría fue la vivencia más intensa del orden mundial que hubo de asimilar la generación del autor. Fue también la experiencia de un orden que parecía inamovible y más homogéneo de lo que realmente fue. La denominación de *bipolar* para la época resulta una ironía si se piensa en el sentido de trastorno mental, pues la Guerra Fría fue una especie de trastorno por su novedad. Nunca antes el mundo estuvo polarizado de la manera como lo fue en la Segunda Posguerra Mundial, a partir de 1945. Tampoco se había visto una contención de los rivales en medio de todos los factores que se movían en el camino de la guerra. Fue el momento de la historia en el que una guerra general pudo significar el fin de la especie humana.

América Latina no fue un actor principal en los escenarios de la Guerra Fría, pero la padeció en el plano político con la versión más tosca del anticomunismo de la época¹. De cierta manera, fue como el reverso de la moneda si se compara con la mayor parte de Europa occidental. Europa estaba en la primera línea de la confrontación planteada entre los dos grandes bloques. Pero, en la política interna de las democracias europeas, la presencia de los partidos comunistas, algunos de dimensiones apreciables como el de Francia y el Italia, se mantuvo dentro de la institucionalidad de las democracias parlamentarias.

En América Latina, se impuso la visión norteamericana muy ideologizada de una conspiración internacional que iba tras la dominación mundial². No se estaba en las fronteras frente al Estado soviético, sino en los márgenes del conflicto planetario. La frontera se trazó en las mentes. Esta versión americana permitió hacer la inversión de la idea del enemigo. El *enemigo interno*, definido en términos ideológicos, es el concepto clave para entender lo que fue la doctrina de la seguridad nacional en América Latina.

Para despojar al adversario político de su derecho a competir en la arena política, se le transformó en enemigo. El expediente fue asimilarlo como agente al servicio de una potencia enemiga. Dejaba de ser opositor político legítimo

1 El ambiente de histeria anticomunista de los primeros años de la Guerra Fría se reflejó en los extremos del macartismo (por el senador Joseph McCarthy), en las exageraciones del gobierno de Truman sobre el poderío soviético en los años finales de la década de los cuarenta y en la política de apoyo a gobiernos dictatoriales como forma de contener la expansión del comunismo. En América Latina, fue notorio el caso Guatemala (el derrocamiento del gobierno reformista de Arbenz, en 1954) como muestra de la intolerancia a cualquier intento de transformación en la región. Una obra de referencia sobre el tema: Powasky, Ronald E., *La Guerra Fría*, Barcelona, Crítica, 2011, capítulo 4, especialmente págs. 134 y sigs.

2 Melvyn P. Leffler, *La guerra después de la guerra*, Barcelona, Crítica, 2008, pág. 113.

para convertirse en traidor. De esta manera, se le sacaba el manto protector de la ciudadanía expreso en los principios del Estado democrático y liberal moderno, especialmente el que considera que no se puede descalificar *a priori* de ilegítima ninguna posición filosófica o política en el debate público.

En este punto, vale la pena detenerse para mirar la inversión del concepto de *enemistad* en perspectiva histórica. Entre el siglo XIX y el siglo XX, comienza una transformación, primero lenta, luego franca y veloz, de la concepción de la enemistad política. Durante un periodo breve de la historia, primó la visión de la enemistad acotada de los estados nacionales modernos. Los intereses que se jugaban en el tráfico diplomático o en la guerra fueron tangibles, materiales, asuntos de poder que podían ser puestos dentro de límites claros. Los intereses bien delimitados acotaban los enfrentamientos y ponían frenos a la hostilidad. El sometimiento de la voluntad del otro se entendía como avasallamiento de esta, antes que como aniquilación. El avasallamiento deja espacio para la negociación y para el entendimiento pragmático. Pero cuando la guerra escala al terreno del “trance existencial”, el juego cambia y suben los grados de peligrosidad. Ya en la Segunda Guerra Mundial, los límites se traspasaron y las ideologías, presentes y activas en la guerra, elevaron el compromiso. La enemistad deviene en odio. El avasallamiento se desplaza para acercarse al aniquilamiento. La tendencia de la guerra a los extremos, una de las dos ideas centrales de Clausewitz (la otra es la definición de la guerra como la política misma) se confirma³. Los conflictos internacionales se acercan, en su naturaleza, a los internos (la globalización comenzó mucho antes de ser bautizada como tal). El mundo entero es el escenario de la confrontación.

Los conflictos internos apelan a las ideologías como elemento movilizador. Tienden a rebasar la enemistad “institucional”, despersonalizada, de los conflictos interestatales. El odio es más intenso. El otro, el enemigo, es el mal encarnado. En la guerra regular interestatal, el combatiente es un soldado que tiene para con su Estado la misma obligación que su contendor con el propio. Esto último, que es el sostén del respeto entre regulares, se pierde y se le abre paso a la enemistad absoluta. Las guerras del siglo XX se acercaron a la guerra interna mundial. El mundo como unidad en la práctica, aunque lejos todavía del Estado mundial, fue el escenario de la Guerra Fría. La guerra “caliente” fue detenida solo por el temor a la destrucción total.

No es que la Guerra Fría fuera solamente ideológica. Los intereses típicos del Estado⁴ pesaron mucho más de lo que se supone. Si quedaban dudas, los

3 Carl von Clausewitz, *De la guerra*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2005, pág. 20 y pág. 31. La primera página es sobre la tendencia a los extremos y la segunda sobre la guerra como acto político.

4 Los intereses del Estado nacional más reconocidos son los territoriales y de población, los comerciales y financieros, las rutas terrestres, marítimas y aéreas de importancia para sus comunicaciones e intercambios y la influencia y el prestigio en las relaciones internacionales.

archivos, más accesibles ahora, dan testimonio de las entretelas materiales de las disputas. Pero la ideología no solo fue utilizada para la movilización política, sino que creó sus propias realidades. Una de esas fue la caracterización del enemigo interno, definido simplemente por motivos ideológicos. Como siglos antes, en las guerras religiosas, el pensamiento distinto fue subversivo. Si la “guerra del mundo” semejaba la guerra interna, el enemigo no estaba solamente allende las fronteras. Ahora podía ser el vecino. El simplismo de las definiciones llevó a la esquematización, al blanco y negro sin matices y al adoctrinamiento para los miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, para las juventudes en los sistemas educativos y para todos en los medios de información.

Un elemento muy importante del adoctrinamiento fue la descalificación moral del adversario ideológico, convertido en enemigo. La satanización del otro fue mutua. En el bloque socialista primaba el pensamiento único, una pesadilla orwelliana a la que se llegó mediante la desnaturalización del ideario socialista. Cuando se piensa en la Academia de Ciencias de la URSS, no se puede dejar de evocar la Santa Inquisición, el Índice o la terrible parodia de *Fahrenheit 451*, la novela distópica de Ray Bradbury, llevada al cine por François Truffaut⁵. En el mundo occidental, autodenominado *mundo libre*, primaba el martilleo de los medios de comunicación. Ni los niños escapaban de la prisión: los cuadernillos de historietas graficas reproducían el conflicto ideológico. La propaganda semejó una aplanadora.

Las consideraciones anteriores llevan a comprender el contexto en el que se formulan las políticas, que, de una manera genérica, se han reunido en la denominación *doctrina de la seguridad nacional* en América Latina. Ese contexto se construye por una forma nueva de la guerra: la guerra universal. La guerra interna del mundo podría decirse también. La universalidad nace de una visión del conflicto que lo hace uniforme para el planeta. El mundo, para los ideólogos de la Guerra Fría, era el escenario del choque de dos visiones excluyentes del mundo. La visión ideológica no correspondía estrictamente con una realidad en la cual siempre fue posible establecer matices. Pero fue muy eficaz como fórmula para la movilización de las masas y como marco conceptual para la legitimidad política.

5 En la novela (1953), se muestra una sociedad en la cual se han prohibido los libros y hay unos bomberos-policías, cuya misión es quemarlos (el papel arde a 451° F). Los libros sobreviven en la memoria de los hombres-libro, quienes se aprenden uno y se esconden de la persecución en los bosques. François Truffaut la llevó al cine en 1966. Bradbury, Ray, *Fahrenheit 451*, Madrid, Círculo de Lectores de España, 2000.

La doctrina expósita

La primera pregunta que se formula un lector de *El oficio de la guerra* es, quizás, si realmente existió la doctrina como una formulación expresa, coherente y compartida. Se plantea la pregunta porque hoy aquello de la doctrina de la seguridad nacional semeja un balón de voleibol que va de un jugador a otro y del campo propio al ajeno. Es una doctrina negada o escondida, sin padre ni madre. En los Estados Unidos, es frecuente oír que “eso” fue tal vez una creación brasileña. Los señalados niegan la versión. Los comprometidos con regímenes represivos insisten en el carácter único y especial de su propio caso nacional. Pero la realidad se impone. Hubo una serie de principios doctrinarios, conocidos y escritos, divulgados y aplicados⁶. La tal doctrina no necesitó de formulaciones precisas. Fue tan elemental que cabía en cualquier cabeza, lo suficientemente ideologizada y prejuiciada, apta para recibirla.

El asunto estaba en el ambiente. La respuesta la da el propio libro de *El oficio de la guerra*. Textualmente lo expresa Francisco Leal:

Para apreciar la doctrina de seguridad nacional en cualquier país diferente de aquellos donde nació o se aplicó en toda su extensión, es necesario partir del concepto de *paradigma* o *modelo*. En este sentido, lo que se exportó de los países de origen y aplicación plena fue el paradigma, la concepción doctrinaria como tipo ideal. Por tanto, su aplicación fue fragmentaria, con variaciones según las circunstancias de cada sociedad, pero con la influencia directa y permanente de los mismos factores de gestación que hallaron los ejércitos del Cono Sur, particularmente aquellos de carácter político, ideológico y militar provenientes de los Estados Unidos. Esta influencia sirvió para darles mayor fortaleza a las creencias y aplicaciones y, sobre todo, para proporcionarles legitimidad y razón de ser. Sin embargo, la doctrina fue un punto de referencia obligado que permeó, en mayor o menor grado, todas las instituciones castrenses de América Latina⁷.

Los antecedentes del modelo deben ser buscados, para seguir la línea argumental propuesta, en la política de los Estados Unidos. Ya en 1946 eran

6 El hecho de no haber sido escrita en un documento formal con el nombre de doctrina de la seguridad nacional no impide caracterizarla: las Fuerzas Armadas se atribuyen la misión de contener el comunismo por cualquier método, así sea ilegal y violatorio de los derechos humanos y si es necesario, tomar el poder para hacerlo.

7 Francisco Leal Buitrago, *El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo e Iepri, 1994, pág. 35 [de esta edición].

evidentes las dificultades para mantener la alianza de la guerra con la Unión Soviética. El discurso de Fulton, pronunciado por el primer ministro británico Winston Churchill, en el que consagró la expresión *cortina de hierro*, fue el anuncio de una primera delimitación entre los aliados occidentales y los soviéticos. Más adelante, la guerra de Corea marcó otro hito, ya en plena Guerra Fría. La guerra de Indochina afirmó la contradicción, al poner la lucha contra el comunismo por encima de la política anticolonialista de los Estados Unidos, muy afirmativa en los primeros años de la posguerra. Los Estados Unidos decidieron apoyar a Francia y tipificaron la guerra colonial como parte del esfuerzo de contención del comunismo.

En el capítulo primero, Leal destaca la oportunidad perdida para el desarme y la reducción de tensiones en el periodo subsiguiente a la terminación de la guerra en Corea y a las negociaciones que pusieron fin a la guerra de Indochina tras la derrota francesa⁸. La oportunidad existió, pero las condiciones del momento no fueron propicias para su concreción. Tras la muerte de Stalin, que coincide con el periodo anotado, hubo la esperanza de un cambio de curso de la Guerra Fría. Sin embargo, tanto en Washington como en Moscú, no fue claro cómo llegar a coincidencias. Los dirigentes soviéticos eran conscientes de su debilidad. “Los líderes soviéticos veían con gran recelo las insinuaciones de Dulles de que sus esfuerzos en pos de la paz no eran sino el reflejo de su debilidad y opinaban que, cuantas más concesiones realizaran, más exigencias plantearían los norteamericanos”⁹.

No terminaban allí las preocupaciones de los herederos de Stalin:

Los imperialistas norteamericanos, declaró Molotov ante el Comité Central, se comportaban con arrogancia al pretender el rearme de Alemania, consolidar una posición de fuerza y rodear el territorio de la Unión Soviética de bases militares. Convencidos de la existencia de un enemigo formidable dispuesto a destruir su estilo de vida, los líderes soviéticos no podían apostar decididamente por la paz. [...] “Cuando sea necesario —explicó Malenkov— negociaremos con los imperialistas [...], [pero] no haremos concesiones unilaterales [...]. Creemos firmemente en nuestra fuerza”¹⁰.

En el bando contrario también conspiraban los demonios y los medios propios. La política del gobierno del presidente norteamericano Dwight Eisenhower

8 Leal, *El oficio de la guerra*, págs. 22-23.

9 Leffler, *La guerra después de la guerra*, pág. 193.

10 *Ibid.*, pág. 193.

se había decantado por dejar de lado los intentos de socavar el poder de los aliados de la URSS, en especial el chino, y, eventualmente, derrocarlos. Ahora se trataba de adoptar un enfoque evolucionista, en vez del enfoque revolucionario seguido hasta 1954. Consolidar el poder y demostrar la superioridad de Occidente era prioritario. Pero los temores abundaban:

Los avances soviéticos en el sudeste asiático, en Oriente Medio, en África y en América Latina afectaban importantes zonas industriales de Japón y de Europa occidental. Si la órbita chino-soviética atraía hacia sí al corazón industrial de Europa y Asia, el equilibrio de poder en el mundo se vería trastocado y Estados Unidos debería convertirse en una plaza fuerte, poniendo en peligro sus valores y sus instituciones¹¹.

La cita se refiere principalmente a las insistencias de Eisenhower ante el Consejo de Seguridad Nacional en la defensa de los valores y de las instituciones básicas de los Estados Unidos. Eisenhower y Dulles creían que si Indochina caía, todo el extremo oriente estaba en peligro. No podemos perder el Japón, era la consigna, junto con la insistencia en el control de las materias primas en Asia y África. La oportunidad existió, pero los protagonistas no estaban listos. Tardarían tres décadas para retomar el hilo. Entretanto en América Latina, tras un fugaz periodo de ilusiones democráticas, la lógica de la Guerra Fría impondría su ley. En medio del umbral de oportunidad que se abrió, apareció Cuba. El ciclo de las dictaduras latinoamericanas que se cerró en los años cincuenta (caso más, caso menos) hizo posible lo que antes hubiera sido catalogado de muy improbable: la vuelta de los regímenes militares sucedió. Nuevamente, el referente era la política exterior estadounidense. El manejo del caso Guatemala puso en guardia a los revolucionarios cubanos acerca de lo posible. Si el reformismo de Arévalo y Arbenz fue reprimido sin tapujos ni pudor, lo esperable, en un intento más avanzado, estaba claro.

La política en los finales del gobierno de Eisenhower, con su último secretario de Estado, Christian Herter, fue torpe respecto de Cuba. La oportunidad aprovechada por la URSS puso a las dos potencias frente a un fenómeno inesperado. El bloque socialista integró a un país pequeño e insular, pero en la vecindad inmediata del rival, en su espacio de influencia y control más intenso. La crisis de 1962 ilustra la magnitud del desafío. Para América Latina todo cambió. El vecino gigante se orientó a la prevención. La amenaza había llegado a la puerta de la casa.

El ciclo de las dictaduras de nuevo cuño estaba *ad portas*. La “redemocratización” fue relegada, a menos que se adaptara a las circunstancias nuevas,

¹¹ *Ibid.*, pág. 195

como en Colombia y Venezuela. De otra manera, la fórmula serían los militares. En este punto, vale la pena remitirse a las páginas de Leal¹² en las que hace una síntesis excelente de lo que fue la formulación de la doctrina de la seguridad nacional. El texto anota, en las consideraciones previas, cómo en el gobierno de Kennedy se revivió el Estado de seguridad nacional. Kennedy hereda la cuestión cubana en los primeros y más álgidos momentos del enfrentamiento.

El gobierno de Kennedy emprende la contención de un posible proceso de contagio revolucionario en América Latina. Lo hace con dos estrategias: por una parte, los hermanos Kennedy y sus colaboradores se decidieron por una política de *contrainsurgencia*. Fue bien conocido el entusiasmo de Robert Kennedy por un aspecto de la segunda. En realidad, el origen de las modernas fuerzas especiales norteamericanas, que se remonta a 1952, era otra herencia de la administración Eisenhower. Lo mismo se podía decir de su aparición en el sudeste asiático entre 1956 y 1959. Pero la obsesión de Robert Kennedy por este tipo de cuerpos le valió el mote de “míster CI (por *contrainsurgencia*) en las altas esferas de la administración”¹³. Por otra parte, también consideraron y lanzaron como política central la Alianza para el Progreso, con la cual pretendían estabilizar América Latina al compás del desarrollo económico.

Entonces, por un lado, actuaban la CIA, los boinas verdes y las escuelas de *contrainsurgencia*¹⁴. Por otro, cuerpos de paz, préstamos y becas. Leal los denomina *remedios complementarios*. Pero lo que primó fue la idea de contener al comunismo mediante unas políticas pragmáticas que incluían la actuación de los militares latinoamericanos frente a una, por cierto, magnificada, penetración soviética en la región. Si funcionaba la dictadura militar, bienvenida sería.

Lo siguiente es bien conocido. Comenzó un ciclo nuevo con las dictaduras del Brasil, Bolivia, Chile, Argentina y Uruguay. En el Perú, se dio un gobierno militar atípico, con unos militares de orientación desarrollista y nacionalista, autores de una reforma agraria, de una reivindicación cultural de los pueblos originarios, acompañada de intentos de inclusión de las masas urbanas, cuya condición de marginados se trocó en pueblos jóvenes. Si bien esa experiencia no llegó más lejos, en el largo plazo se advierten secuelas de modernización y de legitimación institucional, que se revelaron eficaces en medio de los intentos guerrilleros de los ochenta y noventa. En el Ecuador, los gobiernos militares

12 Leal, *El oficio de la guerra*, 1994, págs. 22-23 [de esta edición].

13 Francisco Veiga *et al.*, *La paz simulada*, Madrid, Alianza, 1997, pág. 209.

14 El gobierno de Kennedy, creó tanto los boinas verdes (fuerzas especiales antisubversivas) como los Cuerpos de Paz. Fort Bragg (Carolina del Norte) y la Escuela de Las Américas (entonces en Panamá) fueron dos centros importantes de instrucción militar de contraguerrilla. El Cuerpo de Paz fue uno de los programas de la Alianza para el Progreso (creada en el gobierno de Kennedy, en 1962) dirigida a mejorar las condiciones económicas y sociales de la población latinoamericana.

no fueron tan lejos en materia de represión como las dictaduras del Cono Sur. Además, el movimiento Alfaro Vive, Carajo no alcanzó dimensiones preocupantes. Esto no quita que los militares actuaron con principios encuadrables en la doctrina de la seguridad nacional.

Centroamérica fue otra historia. El Gobierno norteamericano no logró apartar a Somoza, heredero de una dictadura del viejo estilo que venía desde los comienzos de los años treinta, con tiempo suficiente para maniobrar e impedir la llegada de los sandinistas. El gobierno de Carter temía que Nicaragua desestabilizara la vecindad, especialmente el triángulo norte: El Salvador, Guatemala y Honduras. En Centroamérica, la administración siguiente de Ronald Reagan se decantó por el camino de subvertir el régimen sandinista y fomentar lo que se llamó *un conflicto de baja intensidad*. Los sucesos de Nicaragua difieren en la forma de los que ocurrieron en la fase crítica de aplicación de la doctrina en América del Sur, pero sus principios y fundamentos implicaban la misma lógica: combatir al comunismo por los medios que fuera. En este caso de Nicaragua, se haría con una fórmula de “tragos de la misma medicina”, mediante el fomento de una guerra de guerrillas contrarrevolucionaria. Los presupuestos básicos estaban presentes en la fase centroamericana. Cambió el método de preventivo a reactivo.

De Cuba a Nicaragua: coexistencia, détente y nueva Guerra Fría

La Revolución cubana fue el revulsivo para que la seguridad nacional, entendida en términos de amenaza revolucionaria cernida sobre América Latina, pasara al primer plano de las preocupaciones tanto del gobierno de los Estados Unidos como de las élites latinoamericanas. A la vez, el entusiasmo por la Revolución cubana provocó lo que Leal denominó la *era revolucionaria* de América Latina. Es útil ir al texto, como ejemplo de buena síntesis de lo vivido en los años sesenta:

En ese escenario floreció lo que puede denominarse *la era revolucionaria de América Latina*. Su fermento fue la sobreideologización de las juventudes de clase media [...]. Pocos países se salvaron de albergar en su seno movimientos guerrilleros que se dieron a la tarea de “liberar a sus naciones del yugo del imperialismo”. Cuba se constituyó en el punto de referencia obligado de las vanguardias revolucionarias, no solamente como modelo a seguir, sino también como centro de entrenamiento de cuadros guerrilleros¹⁵.

15 Leal, *El oficio de la guerra*, pág. 22-23.

Pocos conflictos podían escapar a la lógica maniquea de la Guerra Fría. Los militares latinoamericanos enfrentaron la amenaza subversiva como parte de la confrontación Este-Oeste. Mientras América Latina se sumía en el horror de dictaduras como las de Brasil (1964), Bolivia (1964), Argentina (1966), Chile (1973) y del golpe dado por el gobierno mismo en Uruguay (1973). Argentina repite en 1976 y alcanza la cota más alta de la represión. Lo sucedido en el periodo permite tipificar un patrón de actuación similar que confirma la adhesión militar a un modelo, como lo muestra Leal, que constituye el núcleo de la de seguridad nacional.

Entre tanto, en el panorama mundial, domina, en efectos políticos y sociales, la guerra de Vietnam. La guerra dividió y traumatizó a la sociedad en los Estados Unidos. Desató una oposición juvenil, un desencanto social generalizado y aupó los movimientos de las negritudes a niveles de radicalización antes no conocidos. La sociedad desmoralizada se resintió de manera honda. A su vez, en el campo socialista, el fenómeno dominante era la escisión chino-soviética. Los polos estaban agrietados.

La crisis condujo a la llamada *política de détente*. En un giro espectacular, los Estados Unidos se acercaron a China. Los soviéticos, a su vez, aceleraron los acercamientos a los Estados Unidos:

En 1967, se había firmado el primer tratado de misiles antibalísticos, mediante el cual cada superpotencia reconocía formalmente que tenía un interés específico en proteger el arsenal estratégico de la otra. La estabilidad de las relaciones nucleares pasaba a ser más importante que las ideologías y ambiciones que les separaban. En este contexto, los soviéticos invitaron a Nixon, que viajó a la URSS en mayo y firmó allí los acuerdos sobre la limitación de armamento estratégico conocidos como SALT I¹⁶.

En la práctica, la política de la détente fue solamente una reconducción de la Guerra Fría a los canales diplomáticos y una renuncia a la obtención de ventajas estratégicas por medio de la eliminación de los intentos por variar el balance estratégico. Las dos superpotencias estaban sobrecargadas: los Estados Unidos por la guerra en Vietnam y la URSS por la rivalidad con China y por las señales de inquietud en sus satélites de Europa oriental.

Mientras en el mundo se concretaba una reducción relativa de las tensiones, en América Latina la Guerra Fría producía sus peores efectos. Brasil lucía “acomodado” en su régimen militar. Chile, tras el golpe de 1973, y Argentina,

16 Veiga et al., *La paz simulada*.

con el propio en 1976, padecieron niveles de represión no conocidos antes en esas sociedades. En Argentina, el terror, de parte y parte, fue llevado a extremos. La represión argentina fue, de lejos, la más extendida y cruel de América del Sur. Pero, al tiempo, se produjo un fenómeno nuevo, que subraya el grado extremo al cual llegaron los gobiernos de ultraderecha en la región. Se trata de la Operación o Plan Cóndor. La lucha contra lo que se identificaba como conspiración comunista internacional rebasó las fronteras de los estados. Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay participaron de esa liga del terror. Desde 1972, era evidente que los contactos de los servicios de inteligencia aumentaban la frecuencia. Después del golpe militar en Chile, este país asumió un papel protagónico en la promoción de la acción concertada entre los vecinos del Cono Sur. En noviembre de 1975, se realizó la Primera Reunión de Inteligencia Interamericana, que fue la cuna de la Operación Cóndor. Sus ecos se sentirían, por lo menos, hasta 1983, cuando el régimen argentino, totalmente desprestigiado tras la aventura de Las Malvinas, tuvo que ceder el poder, al tiempo que Chile suavizaba algunas posturas y la dictadura cívico-militar uruguaya se encaminaba al restablecimiento de la democracia. En el Brasil, los militares entregaron el poder en 1985. Los miembros del Plan Cóndor no se limitaron a intercambiar información. Persiguieron disidentes de todos los países miembros, entregaron prisioneros a los vecinos o actuaron directamente contra los considerados enemigos de sus socios. Todavía, en la actualidad, se encuentran documentos y testimonios sobre detenciones, torturas y ejecuciones extrajudiciales. En Latinoamérica no hubo déttente.

Al final de la política de déttente contribuyeron hechos como la intervención soviética en Afganistán, la presencia cubana en Angola, los conflictos en el cuerno de África y el triunfo sandinista en Nicaragua. El periodo de la llamada *Nueva Guerra Fría* comienza en 1979 y culmina con el fin del imperio soviético en Europa (1989) y la disolución de la URSS (1991). Al mismo tiempo, aparecen síntomas de progresiva redemocratización en América Latina. La caída del régimen militar argentino, totalmente descompuesto tras la guerra de Las Malvinas, el referendo chileno de 1988, la transición brasileña también de los años ochenta y la uruguaya marcaron el paso. Los horrores de la doctrina de la seguridad nacional llegaban a su fin.

El caso colombiano

La mayor parte de *El oficio de la guerra* está dedicado al propio caso colombiano. Como en el resto de América Latina, la Guerra Fría condicionó la actuación de los militares y del establecimiento en general, por supuesto, pero hay diferencias notables tanto en el contexto de los conflictos internos del continente

como en la manera de aplicar los principios de la doctrina de la seguridad nacional. Cuando se estudia la aplicación del modelo doctrinario en Colombia, Leal comienza por advertir que para apreciarlo “en cualquier país diferente de aquellos donde nació o se aplicó en toda su extensión, es necesario partir del concepto de *paradigma* o *modelo*”¹⁷. De entrada, la advertencia sugiere que en Colombia no se aplicó en “toda su extensión”.

Muchas son las preguntas que deben hacerse sobre Colombia en el contexto de la Guerra Fría. En Colombia, se formó y actuó el ejército guerrillero más grande de América Latina (sumados los distintos grupos guerrilleros, pero también si se considera individualmente a las FARC). El crecimiento mayor de ese ejército guerrillero se dio en los años noventa, ya fuera de la Guerra Fría en el nivel global, pero no en lo local, donde sobrevivían los principios de una y otra parte. Fue una Guerra Fría supérstite, en medio de la transición a un orden mundial diferente. Ese ejército guerrillero no logró hacer caer al Estado colombiano en una crisis tan marcada como la vivida en los otros países de la región con guerrillas actuantes. ¿Cómo se explica la diferencia?

La otra pregunta se puede formular casi como un juego de palabras irónico si se considera el papel de la autonomía militar en los gobiernos civiles, porque la pregunta es sobre el margen de autonomía de estos frente a sus militares, en una situación de conflicto interno. El texto de Leal se refiere a una situación en la cual cada cuatro años el gobierno entrante llegaba con su propuesta para la guerra o para la paz. El autor cita al general Álvaro Valencia Tovar, testigo de primera fila en el proceso, desde Corea hasta los primeros años de las negociaciones de La Habana, quien tiene misma visión. Los gobiernos de turno tomaban la iniciativa para iniciar conversaciones y los militares, casi siempre, se puede suponer, resistían pasivamente los intentos civiles (o mantenían límites latentes). ¿Cuáles fueron los límites que permitieron esa relación civil-militar? La pregunta, si se sigue con el razonamiento hasta consecuencias mayores, lleva a cuestionarse por qué los militares no tomaron en sus manos el poder, como sucedió en el Cono Sur. ¿Hasta dónde llegó la autonomía militar para el manejo del orden público que les otorgó el Frente Nacional a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional? ¿Fue esa autonomía un comportamiento estanco que se les entregó a cambio de no entrometerse en los demás campos del Estado?

Las respuestas no son fáciles ni competen a un trabajo como el presente, más allá de introducir el tema. En el debate sobre los límites de la actuación militar se han dado muchas que apelan a una tradición o a una cultura arraigada de acatamiento a una institucionalidad liberal, discutible o matizable, o a una tradición colombiana de antimilitarismo profundo, mencionada también por el autor y

17 Leal, *El oficio de la guerra*, pág. 35 [de esta edición].

muy difundida por el general Valencia Tovar. También se han planteado explicaciones de tipo estructural, como las propuestas en los años ochenta por el Instituto de Estudios Liberales, fundado por el expresidente López Michelsen, sobre la fragmentación del poder en Colombia. La ausencia de una primacía nítida de un solo factor de poder es lo que lleva a negociaciones complejas en la cúpula de las élites dirigentes y lo que facilita la aparición de “compartimientos estancos” o áreas de poder exclusivo. Esto, en otro sentido, dificulta la aparición de “bandazos” fuertes en la dirección del Estado colombiano. En resumen, se tiende a equilibrios entre factores de poder.

Este último punto de vista es útil para explicar cómo la autonomía militar relativa no se tradujo ni en mayores recursos económicos ni en intromisiones en otras áreas del Estado. Sería una autonomía limitada a un área del poder, que se expresó más en abandono que en capacidades para copar el Estado. Los militares colombianos siempre se quejaron de la escasez de medios para cumplir sus tareas. Mostraban como prueba de sus afirmaciones los éxitos de la contrainsurgencia cuando se le dieron mayores medios resultado de una combinación entre presupuestos más elevados y ayuda externa.

Lo cierto es que hubo una diferencia colombiana (y tal vez, no tanto como una excepcionalidad) en la relación civil-militar en cuanto al poder político. De hecho, fue posible que los presidentes despidieran a los comandantes más de una vez: Guillermo León Valencia al general Ruiz Novoa, Carlos Lleras al general Guillermo Pinzón, Alfonso López Michelsen al general Valencia Tovar, Belisario Betancur al general Landazábal, Virgilio Barco al general Guerrero Paz. Las circunstancias fueron seguramente muy distintas en cada caso, pero una colección tal de despidos no hubiera sido posible en otros países de Suramérica. El presidente Gaviria pudo hacer una transición “suave” para volver a la vieja tradición colombiana de ministros civiles en la cartera de la Defensa.

Las páginas del capítulo segundo del libro recorren treinta y dos años claves para entender el proceso político y militar del Frente Nacional y de los gobiernos que mantuvieron el mismo espíritu hasta los años ochenta. Para los militares colombianos, fue el tránsito a una politización diferente de la bipartidista tradicional. Cuando se les pidió apoliticidad, les llegó una politización intensa, la del anticomunismo de la Guerra Fría y, con este último, los principios básicos de lo que sería la doctrina de la seguridad nacional.

La diferencia colombiana estriba, en buena parte, en el hecho de que el Estado no tiene el monopolio total de la fuerza (y, por lo tanto, tampoco de la justicia y del tributo). El conflicto interno, con las guerrillas de distinto tipo y con grupos paramilitares no bien diferenciados de formas de delincuencia organizada, fue el escenario de una represión que no fue parte de las políticas expresas del Estado, pero que contó con apoyos dentro de este. En el exterminio de la Unión Patriótica, confluyeron el narcotráfico, grupos de autodefensa

ilegales y organismos de seguridad del Estado. Al fondo, la actitud indiferente y ambigua de las guerrillas.

También en el Cono Sur y en Centroamérica se utilizaron grupos ilegales de derecha para reprimir, pero el Estado llevó la batuta bajo el control de los militares. En Colombia, las fisuras del Estado quedaron al descubierto en la confusa mezcla de actores comprometidos. Otra característica que coadyuva a la diferencia es la anotada por el autor¹⁸ acerca de la improvisación y los cambios de las políticas estatales. Cada gobierno y cada ministro militar tuvieron la posibilidad de definir su propia política. El autor agrega que, cuando no lo hicieron, la iniciativa corrió por cuenta de subalternos (especialmente los comandantes de las Fuerzas Militares). Es correcto lo afirmado por el autor, al decir que durante tres décadas no se formularon planes que ameriten el nombre de políticas militares de Estado.

La redefinición de la seguridad nacional

La parte final del libro de Francisco Leal tiene también vigencia plena en la actualidad. Si en algo no coincide con las preocupaciones de hoy es por causa de desarrollos específicos de los últimos veinte años. En esta materia, son añadidos que no ponen en cuestión lo fundamental de lo planteado en el capítulo quinto del texto. El núcleo de la cuestión estriba en la instauración plena de la democracia, tarea que sigue en pie como base segura para la redefinición del concepto de *seguridad nacional*.

La doctrina de la seguridad nacional no distinguía al alzado en armas contra el Estado ni al subversor que apela a medios ilegales para desestabilizarlo del opositor legítimo, el que promueve un pensamiento diferente por medios aceptados en una democracia. Teodoro Petkoff, en una conferencia pronunciada en noviembre de 1979, para referirse a los problemas de la defensa y de la seguridad de Venezuela, señaló lo siguiente:

puntualizo que la pluralidad esencial de la sociedad democrática es completamente antagónica a la presunción apriorística de ilegitimidad de alguna de las corrientes filosófico-políticas que en su seno existen y actúan. Dicho de otro modo, la existencia de esa presunción —con las consecuencias prácticas que de ella se derivan— contradice el espíritu de un sistema político del cual la diversidad de opciones políticas, culturales o filosóficas constituye un rasgo estructural¹⁹.

18 *Ibid.*, págs. 59 [de esta edición].

19 Teodoro Petkoff, *Democracia para el socialismo*, Caracas, Ediciones Sorocaima, 1981, pág. 53.

El mismo autor aclara que habla de las corrientes cuya expresión política o partidista se mueve en los marcos de las reglas de juego establecidas, cuya aspiración se ejerce en el plano democrático: “porque de lo contrario, sería absurdo pedir a un gobierno, entre cuyos deberes se cuenta el de mantener el orden público, que en nombre del pluralismo tolere un proceso insurreccional”²⁰. La conferencia enfatiza, más adelante, que no se les puede negar sus derechos a quienes se oponen al orden vigente con el argumento (que es una racionalización de una visión no democrática de la sociedad) de que ellos supuestamente abolirían esos derechos una vez en el poder. Esto sería una referencia a situaciones que existían en la época, en condiciones históricas bien delimitadas, que no se pueden generalizar para sustentar profecías sobre la conducta de los opositores.

Lo anterior plantea de manera precisa el problema de la doctrina de la seguridad nacional, sobre el cual ya se ha hablado mucho. Baste decir que en el mundo del siglo XXI, ya fuera del reinado de la Guerra Fría, este tipo de razonamientos solo pueden ser planteados si quienes los hacen se sienten, por una racionalización acomodaticia, en medio de una situación similar a la Guerra Fría. Ese es precisamente el problema al cual se refería esta introducción en sus dos primeros párrafos: en Colombia se siente todavía la persistencia del pensamiento maniqueo de la época anterior. El conflicto interno prolongado ha hecho que, tanto en las instituciones armadas del Estado como en las guerrillas, se viva el mismo ambiente.

El tránsito de la concepción de enemigo a la de adversario político legítimo es un movimiento inconcluso en la Colombia contemporánea, que explica, en buena parte, la dificultad para asimilar el proceso de paz que se vive. Entre las manipulaciones de la derecha política, que demoniza hasta las más suaves y superficiales posibilidades de democratización y de modernización social, y las incapacidades de las izquierdas para formular proyectos por fuera de los modelos conocidos e históricamente rebasados, se produce un ambiente entorpecedor para el avance democrático y para lo que interesa en materia de seguridad: la redefinición de las amenazas y de los objetivos.

Ya en su momento, Leal advierte el papel del cambio en el orden internacional y el factor de retardo en la comprensión de las consecuencias de la globalización que significó la doctrina de la seguridad nacional. El fin de la Guerra Fría alteró las seguridades existentes en defensa y seguridad en todo el mundo. El orden mundial, que no acaba de reconstruirse, es ahora de centros múltiples de poder: se está a la expectativa de un nuevo Congreso de Viena que rediseñe y restituya los equilibrios para la paz. Entretanto, hay que lidiar con una realidad

20 *Ibid.*, pág. 53.

de bulto: las amenazas a la seguridad no pueden plantearse solamente en las relaciones interestatales. Los actores de los conflictos son variados y el concepto de *guerra híbrida* los pone a todos presentes en el juego de la Posguerra Fría.

También está ya presente en la obra, el papel creciente del derecho de intervención y los problemas derivados de este por los desequilibrios de poder en el mundo. El derecho de intervención tiene fundamentos morales y también de derecho a partir de la creación de Naciones Unidas en 1945. Sin embargo, no se ha ejercido con el mismo rasero. Hay estados “intervenibles” y otros que no lo son (o no pueden serlo). Las transformaciones del concepto de *soberanía* todavía, a estas alturas del siglo XXI, pueden deparar sorpresas. Acierta el autor cuando considera las amenazas a esta como procedentes también para las condiciones internas y no solamente para las amenazas tradicionales, las externas. Los paradigmas de la seguridad se modifican: han puesto en cuestión las visiones que se derivaron de la preponderancia del Estado westfaliano.

En este punto, vale la pena detenerse para examinar las concepciones que tienden a primar, dos décadas después de la aparición del libro, pero que ya están entrevistas en sus páginas. El paradigma de la seguridad cuando predominada el Estado nación como referencia política única fue el enunciado realista de “cada quien cuide de su seguridad”, so pena de verse reducido o desaparecer como actor en el escenario internacional. Bien conocida es la apreciación de Carl Schmitt cuando escribió que “un Estado que renuncia definitivamente a su derecho de autodefensa, o que transmite a otro Estado o a otra instancia ese derecho, no tiene propia existencia política”²¹. Será un Estado condicionado, un Estado cliente, un protectorado o una colonia.

El siguiente paradigma, nacido de las reflexiones prácticas y morales de la escuela liberal sobre las relaciones internacionales, al considerar las consecuencias de las formas colaborativas y cooperativas de la defensa que surgieron en el contexto de las grandes alianzas militares de la segunda posguerra, fue formulado en términos pacifistas: que mi seguridad propia no genere inseguridad en terceros. Este paradigma fue útil en algunos casos, cuando se establecieron las llamadas *medidas de confianza* entre competidores recelosos, para bajar el nivel de las prevenciones y la propensión al conflicto. En América del Sur, se puede destacar la experiencia argentino-chilena, con las medidas acordadas tras la superación del contencioso por las áreas marinas australes, disputa que los puso a las puertas de la guerra en 1979.

El tercer paradigma, formulado enteramente en el campo conceptual de la defensa cooperativa, reza: mi seguridad propia es también la seguridad del otro. La formulación consagra la interdependencia de los estados en el mundo

21 Carl Schmitt, *Teoría de la constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pág. 347.

globalizado. Además, tiene mucho que ver con las amenazas no estatales, como son los movimientos sin fundamento nacional que conspiran contra la seguridad de los estados y de las sociedades. El terrorismo y la delincuencia organizada de carácter transnacional está entre los primeros. Dicho de paso, en América Latina, especialmente en los campos militar y policial, Colombia ejerce, en la actualidad, una posición de liderazgo (en temas de antiterrorismo y narcotráfico). La secuencia paradigmática está implícita en el texto. El capítulo quinto toca el cambio en la concepción de la soberanía. Además, anota que la interdependencia de las relaciones internacionales ha llevado a una utilidad decreciente del papel de la fuerza militar en ese campo y relaciona esto con los tipos nuevos de guerra. La fragmentación de los conflictos, su irregularidad en aumento, la defensa de intereses que no son los del Estado, la privatización y la desideologización son todos temas de actualidad evidente.

En 1994, se había dado ya un proceso de transformación organizacional y operacional de las Fuerzas Armadas, pero todavía no era tan evidente su impacto en América Latina. En los tiempos que corren, se da por hecho el cambio no solo en la organización y en la operación, sino en lo misional y con respecto a necesidades nuevas. Se entiende, sin tanta resistencia, que las Fuerzas Militares tienen también misiones que no son militares, además de las tradicionales. En conjunto, el capítulo quinto permite afirmar sin reservas que la obra tiene todas las condiciones para servir no solo como referencia para nuevas investigaciones, sino para apoyar una docencia actualizada sobre los temas latentes de la defensa y de la seguridad en Colombia.

Encuentro de los militares con su sociedad

El encuentro de los militares con la sociedad tendrá en el futuro la calidad que la democracia pueda brindarle. Los fardos más pesados que se atraviesan en el camino son los que llamó la antropóloga argentina Sabina Frederic *las trampas del pasado* en el título de su libro sobre las Fuerzas Armadas argentinas y su integración al Estado democrático²². En Colombia, las trampas del pasado semejan un gran campo minado; son la complejidad de lo acaecido en cerca de setenta años de violencias y de conflictos sucesivos, con tantos odios y desconfianzas acumuladas.

Las relaciones civiles-militares tendrán que ser recompuestas en la dirección que el texto indica. Se trata de las relaciones entre militares y Estado y entre estos y sociedad civil. La seguridad nacional será plenamente una función política

22 Sabina Frederic, *Las trampas del pasado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013.

(y se han dado pasos importantes en los últimos años, pero falta trecho). El Estado colombiano debe tomar, en las instituciones pertinentes, las decisiones fundamentales de una política y de un establecimiento de seguridad y defensa. Una política verdaderamente democrática debe ser formulada de consuno entre las institucionalidades del Estado y de la sociedad civil. A su vez, esta servir de marco para la formulación, ya en las respectivas instituciones estatales, de la política de defensa y de la política militar de la república.

La guerra no es terreno abonado para producir transformaciones en las concepciones de la defensa y la seguridad, menos si ha estado llena de pugnas hondas y odios implacables. De manera coloquial, se puede decir que el río se cruza sin intentar el cambio de caballo en la mitad de la corriente. La paz, en cambio, puede ser una arena de debate para sacar lecciones del pasado, identificar las trampas que ponen ese pasado en el camino de la reconciliación y calificar el peso relativo de todas y cada una de estas.

Las Fuerzas Militares tendrán una tarea extensa. La primera es el apoyo a todo el conjunto del Estado para dismantelar poderes paralelos que lo deslegitimem y lo hagan ineficaz, sobre todo en las regiones donde nunca su presencia fue ni permanente ni consolidada institucionalmente. La segunda, cambiar la forma de relacionarse con la población, en especial con las comunidades rurales. Es cierto que las cosas han cambiado mucho y para bien en lo que va del siglo, particularmente en materia de acatamiento a las normas del derecho internacional de los derechos humanos. Pero el encuentro con la población rural se resiente de la diferencia de medida para establecer patrones de relación con las diferentes clases sociales del campo. El conflicto interno produjo fracturas en la relación mencionada. Se acusa a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional de establecer alianzas o, por lo menos, de tener vínculos privilegiados con los sectores terratenientes. Más todavía, se les acusa de estar alineadas ideológicamente con estos sectores, los más retardatarios y resistentes al cambio y a la modernización de las relaciones sociales.

Es cierto que hay condicionamientos ideológicos en las relaciones con las élites, pero un ojo sociológico debe estar atento para ver elementos objetivos de los conflictos internos. Cuando una fuerza militar ingresa en un área conflictiva, debe establecer controles para protegerse. Un comandante, independientemente de sus propias concepciones, se enfrenta a una discriminación objetiva: de entrada, sabe de dónde puede venir el fuego y de dónde no. El fuego no le va a venir de los sectores sociales que son enemigos jurados de los insurgentes. Ahora bien, no necesariamente los pobres del campo son aliados de la guerrilla. Pero dentro de ellos puede estar el enemigo, bien por simpatía o por miedo a la coacción.

En la misma dirección, operan los recursos sociales de unos y otros para acercarse a los militares y para apoyarlos. Lógicamente, son las élites las que