

Modernización Contrainsurgente: la Acción Cívico Militar en Colombia y sus fuentes  
intelectuales (1958-1971)

Presentado por:

Daniel Castro Morales

Trabajo de grado para optar al título de politólogo

Asesor:

Dr. Juan Carlos Vélez Rendón

Universidad de Antioquia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Medellín

Febrero de 2016



## Contenido

|   |      |
|---|------|
| Dedicatoria y Agradecimientos .....   | v    |
| Introducción .....  | vi   |
| Los estudios sobre las Fuerzas Armadas de Colombia .....  | vii  |
| Objetivos de la Investigación .....   | xiii |
| Metodología y fuentes.....  | xiii |
| Capítulo 1: Las fuentes teóricas de la Acción Cívico-Militar .....                                    | 18   |
| 1.1    La transformación de la Estrategia de Contención del comunismo .....                           | 18   |
| 1.2    La teoría de la Modernización: de la academia a la política y de la política a la guerra... 25 |      |
| 1.2.1    El problema del término “desarrollismo”: Modernización vs. Cepalismo.....                    | 25   |
| 1.2.2    Rostow y Kennedy: la academia en el poder y el <i>New Look</i> .....                         | 29   |
| 1.2.3    La Modernización en marcha .....   | 31   |
| 1.2.4    Rostow y Huntington: Modernización a cualquier precio.....                                   | 33   |
| 1.3    Las doctrinas de contrainsurgencia .....   | 36   |
| 1.3.1    La doctrina norteamericana.....  | 38   |
| 1.3.2    La influencia de las doctrinas francesa e israelí .....                                      | 45   |
| 1.3.3    La Acción Cívico Militar en el mundo.....  | 48   |
| 1.4    El cambio en la situación política internacional.....  | 50   |
| 1.5    Conclusión.....  | 50   |
| Capítulo 2: La Acción Cívico Militar en Colombia .....  | 52   |
| 2.1    La evolución de la institución militar en Colombia .....                                       | 52   |
| 2.2    El conflicto armado en Colombia.....   | 54   |
| 2.3    La Guerra de Corea y la ayuda militar en la década del 50.....                                 | 57   |
| 2.4    El gobierno de Alberto Lleras Camargo y las primeras propuestas de la ACM .....                | 58   |
| 2.5    El Plan Lazo y el programa de Acción Cívico-Militar.....                                       | 61   |
| 2.6    El retiro de Alberto Ruiz Novoa.....   | 67   |
| 2.7    El Declive de la ACM.....  | 69   |
| 2.8    Evaluación de la ACM.....  | 71   |
| 2.9    Conclusión.....  | 72   |
| Conclusiones .....  | 74   |
| Anexo .....   | 79   |
| Mapa 1: Algunos días de campo de la Acción Cívico-Militar .....                                       | 79   |



## **Dedicatoria y Agradecimientos**

*A Ponciano y María Victoria.*

*A la memoria de Mariana Porras Castrillón (1994-2013).*

Agradezco a los Dres. Juan Carlos Vélez Rendón y Oscar Calvo Isaza, y a todos los amigos del proyecto Guerra Sorda.

## Introducción

En la década de 1960, el Ejército colombiano se embarcó en un programa aparentemente inusual de construcción de escuelas, carreteras, plantas eléctricas, atención médica a la población rural y transporte a las áreas apartadas del país: la Acción Cívico Militar (ACM). La ACM no fue una experiencia única: al contrario, formó parte de la puesta en práctica de las teorías contrainsurgentes que los Estados Unidos habían introducido en el sudeste asiático (Filipinas, Vietnam), e ideas como la colonización militar israelí, así como de la teoría de la Modernización de Walt Whitman Rostow, quien lideró durante la presidencia de John F. Kennedy un esfuerzo global por llevar a los países de “la periferia” hacia un tipo de crecimiento económico capitalista y democrático, lo que en la práctica quería decir: el alineamiento de los países del “tercer mundo” con los Estados Unidos y no con la Unión Soviética. Esta investigación pretende rastrear y demostrar la relación entre las doctrinas contrainsurgentes y la Teoría de la Modernización para el caso de la ACM.

La principal tesis de la relación entre los pilares intelectuales que abrieron paso para la aparición de la ACM (de nuevo: la Teoría de la Modernización y las teorías contrainsurgentes surgidas en varios países durante la guerra fría) es que en el caso colombiano, de los dos pilares, la no asimilación de uno de ellos -la modernización- por parte de los militares (y el poco entusiasmo que frente a él mostraba buena parte de la élite civil) signaron el fracaso de la ACM en Colombia, motivo del relativo olvido en el que cayó por décadas. No es que los objetivos “desarrollistas” que se le atribuyeron a la ACM hayan sido mal entendidos u olvidados: es que apenas fueron considerados en la esfera militar, y cuando lo hicieron, como en la persona de Ruiz Novoa<sup>1</sup>), amenazaron con desbordar las instituciones existentes y fueron por eso abortados por los poderes establecidos.

---

<sup>1</sup>Pedro Juan González Carvajal, *La Doctrina Militar de La Seguridad Nacional (1958-1982)* (Medellín: Uniremington, 1994).

## Los estudios sobre las Fuerzas Armadas de Colombia

La mayoría de estudios sobre las Fuerzas Armadas en Colombia parten de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, como política que define las Fuerzas Armadas ante el poder civil, la sociedad colombiana y el mundo exterior. Esta “doctrina” en realidad es un conjunto de principios e ideas que expresan un consenso en América Latina, en el que se entiende al ejército como garante de soberanía interna y externa de acuerdo con las necesidades políticas del periodo de la guerra fría (1945-1991). No existe un documento que defina qué es la “seguridad nacional”, ni que marque explícitamente el paso del cuidado fronterizo al orden interno en algún país, sino que esta es la acumulación de pronunciamientos oficiales, leyes y decretos, prácticas institucionales particulares, pero sobre todo, de la influencia de los Estados Unidos, que a través de la ayuda militar difundieron la lucha contra el comunismo como un objetivo de orden público y por tanto, susceptible de ser tratado por los militares.

La Seguridad Nacional está lejos de ser un concepto unívoco que pueda explicar el actuar de los ejércitos, aun en una región más o menos homogénea (en términos de instituciones políticas y estructura económica) como América Latina; al contrario, su adopción particular por las instituciones militares de cada Estado es el aspecto determinante para entender el alcance de las (muy diferentes) consecuencias políticas que tuvo: mientras que en países como Perú esta doctrina se transformó en ideología revolucionaria de las Fuerzas Armadas; en Chile sirvió para quebrar la tradición democrática del país y preparar el terreno al neoliberalismo; mientras que en Centroamérica a menudo fue solo un refuerzo ideológico del *status quo* oligárquico tradicional, por citar solo algunos ejemplos. En Colombia, la doctrina de Seguridad Nacional fue ante todo un proceso de negociación del tipo de subordinación que los militares tendrían frente al poder civil y los límites de su autonomía en el ámbito de preservación del orden público<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Alejo Vargas Velásquez, ‘La Lenta Marcha Del Siglo XX Hacia Un Ejército Profesional Moderno En Colombia’, in *De Milicias Reales a Militares Contrainsurgentes: La Institución Militar En Colombia Del Siglo XVIII Al XXI*, ed. by César Torres del Río and Saúl Mauricio Rodríguez Hernández (Pontificia Universidad Javeriana, 2008), pp. 299–339.

Si la Seguridad Nacional ha sido el tema común a la mayoría de investigaciones, estas han cambiado de acento, de manera nada sorprendente, con las coyunturas políticas, de manera que los estudios históricos reflejan problemas o ansiedades políticas contemporáneas al momento de ser escritos. Siguiendo la distinción en bloques que hace Adolfo Atehortúa<sup>3</sup> de los estudios sobre las Fuerzas Armadas, podría subdividirse el que llama “estudios académicos” por lo menos en tres grupos, de esta forma: En la década de los ochenta comienzan a aparecer los primeros trabajos colombianos que tienen como tema central al Ejército, como *La República de las Armas*, de Gustavo Gallón, que previene contra el peso creciente de unas fuerzas militares cargadas de ideología contrainsurgente y un poder civil atrapado entre la complicidad y la impotencia

Con la Constitución de 1991 (segundo grupo), el temor a una dictadura militar desaparece y son publicados trabajos como los de Francisco Leal<sup>4</sup>, Elsa Blair<sup>5</sup> y Eduardo Pizarro<sup>6</sup> que se encargan de situar a las Fuerzas Armadas dentro del Estado y entenderlas *como un actor más* dentro de la vida política y el conflicto armado en el país. Estas investigaciones (de enorme vigencia) adoptan la idea de Seguridad Nacional como macroteoría militar estatal, a la que le dan un tono normativo: con el final de la guerra fría el Estado colombiano se encuentra huérfano de una política de seguridad satisfactoria, por lo que sería el momento adecuado de construir una acorde a los valores democráticos de la nueva constitución.

Por esta misma época, el investigador Alfredo Rangel fue pionero en estudios de Seguridad (tercer grupo), que enfatizaban la necesidad de reformas institucionales con el objetivo explícito de derrotar a los grupos guerrilleros e imponerse sobre los grupos armados ilegales. Su marco conceptual es cercano al institucionalismo y, aunque escritos por un civil y su equipo, muestran un conocimiento extenso de las Fuerzas Militares por dentro. La Fundación Seguridad y Democracia fue el centro de pensamiento que difundió estas ideas,

---

<sup>3</sup>Adolfo León Atehortúa Cruz, ‘Los Estudios Acerca de Las Fuerzas Armadas En Colombia’, *Analisis Politico*, 2004, 12–24.

<sup>4</sup>Francisco Leal Buitrago publicó un ensayo temprano de sociología política que luego incluiría en su libro Estado y Política en Colombia: Francisco Leal Buitrago, ‘Política E Intervencion Militar En Colombia’, *Revista Mexicana de Sociología*, 1970, 491–538.

<sup>5</sup>Elsa Blair Trujillo, *Las Fuerzas Armadas: Una Mirada Civil* (Cinep, 1993)..

<sup>6</sup>Eduardo Pizarro Leongómez, ‘La Profesionalización Del Ejército Colombiano’, *Analisis Politico*, 1987, 2–30.

así como las columnas de Rangel en el periódico El Tiempo de principios de la década de dos mil.

Los autores extranjeros y los escritos de militares colombianos (otros dos bloques que menciona Atehortúa) han visto destinos diferentes. Los primeros aun hoy gozan de relativa salud, gracias a la continua apertura de archivos en los Estados Unidos y continúan enriqueciendo debates historiográficos sobre la guerra fría, principalmente; autores como Russell Ramsey (cuyos trabajos son anteriores incluso a los de Gustavo Gallón) y Dennis Rempe están entre los de mayor producción específicamente sobre Colombia, aunque en español solo se tradujo la tesis doctoral de Ramsey, *Modern Violence in Colombia*<sup>7</sup>. Las investigaciones de autores militares parecen haber nacido y muerto con Álvaro Valencia Tovar, quien lideró la elaboración de la Enciclopedia de las Fuerzas Militares<sup>8</sup> y publicó el mismo gran cantidad de artículos y algunos libros que, con mucha seriedad aunque sin ocultar sus posturas personales, expusieron el punto de vista semi-oficial<sup>9</sup> sobre la profesionalización, la cooperación con los Estados Unidos y la participación en el conflicto armado.

Entre los trabajos “sui generis” está la extraordinaria monografía de Rigoberto Rueda Santos *De la Guardia de Fronteras a la Contrainsurgencia*<sup>10</sup>, en el que critica el concepto de “profesionalización” de los militares para centrarse en la construcción del enemigo interno como característica definitoria de las Fuerzas Armadas a partir de 1950: la profesionalización separó a los militares del conflicto bipartidista, pero los hundió en la política incluso más que antes, pues trasladaba su lealtad de circunstancial (liberal o conservador) a existencial (anticomunista) y su tarea de orden público se normalizaba e incluso su esfera se veía ampliada. Rueda muestra cierta apreciación de las tesis de un autor que, en una olvidada revista de Medellín<sup>11</sup>, interpretó el alejamiento de los militares del poder como un proceso de negociación (bastante oneroso para la élite civil y para la

---

<sup>7</sup>Traducción española: Russell W. Ramsey, *Guerrilleros Y Soldados* (Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1981).

<sup>8</sup>*Historia de Las Fuerzas Militares de Colombia (Tomos I-VI)*, ed. by Álvaro Valencia Tovar (Bogotá: Planeta, 1993).

<sup>9</sup>Sus opiniones gozan de amplia aceptación en las publicaciones militares.

<sup>10</sup>Rigoberto Rueda Santos, *De La Guardia de Las Fronteras a La Contrainsurgencia: Elementos de La Evolución Política E Institucional Del Ejército Colombiano 1958-1965* (ICFES, 2000).

<sup>11</sup>Martin Posada, ‘Ejército Y Poder Burgués En Colombia: El Periodo Del Frente Nacional’, *Revista Uno En Dos*, 6 (1975).

sociedad colombiana) en el que, a cambio de respetar límites formales, los militares regateaban mayores recursos y mayores prerrogativas.

Esta investigación se aleja del análisis tradicional sobre la Seguridad Nacional, acercándose a las más recientes investigaciones de Diana Marcela Rojas<sup>12</sup> y Saúl Rodríguez Hernández<sup>13</sup>. Rojas ha expresado que “la producción académica ha sido mucho menor en relación con los asuntos militares y de seguridad así como en los políticos y sociales”<sup>14</sup> en comparación con los temas económicos, de los que existe abundante bibliografía. Comparto su punto de partida más cercano a las relaciones internacionales, y que debe mucho a la creciente disponibilidad de libros y datos estadísticos publicados fuera de Colombia. Rojas examina la cooperación entre los Estados Unidos y Colombia en el Plan Colombia de los presidentes Bill Clinton (1993-2001) y Andrés Pastrana (1998-2002) y su impacto sobre la institución militar, en particular y el Estado colombiano en general.

Sobre la Acción Cívico Militar, Buitrago y otros autores<sup>15</sup> han construido un relato que podría resumirse de esta forma: El programa de ACM se creó como un complemento necesario del Plan Lazo<sup>16</sup>, de eliminación de grupos de bandoleros y focos tempranos de subversión comunista, y respondía tanto a objetivos “desarrollistas” como anticomunistas y consistía en “ganarse a la población civil con jornadas de alfabetización, salud y obras públicas, con el fin de quitarles el apoyo popular a las organizaciones armadas rebeldes”<sup>17</sup>. Aunque la ACM-continúa este relato estándar- tuvo resultados satisfactorios, el retiro del general Alberto Ruiz Novoa de la cartera de Defensa del presidente Guillermo Valencia en enero de 1965 marcó el declive de la implementación de los objetivos de “cambio de estructuras” políticas y sociales y un reajuste en las relaciones entre poderes civil y militar,

---

<sup>12</sup>Diana Marcela Rojas, ‘The Global Empire’s Workshop: Analysis of the U.S. Intervention in Colombia (1998-2008)’, *Análisis Político*, 22.65, 111–26

<[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052009000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052009000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=es)> [accessed 22 October 2015].

<sup>13</sup>Saúl Mauricio Rodríguez Hernández, *La Influencia de Estados Unidos En El Ejército Colombiano, 1951-1959* (Carreta Editores, 2006).

<sup>14</sup>Diana Marcela Rojas, ‘La Alianza Para El Progreso En Colombia’, *Análisis Político*, 2010, 91–124 (p. 91).

<sup>15</sup> Los ya citados Atehortúa Cruz, Blair Trujillo, *Las Fuerzas Armadas: Una Mirada Civil*. Rueda Santos.

<sup>16</sup> El Plan Lazo (o LASO) elaborado por Alberto Ruiz Novoa para la erradicación del bandolerismo y de los focos de autodefensa controlados por el Partido Comunista y a los que se llamó “repúblicas independientes”. Ver: James D. Henderson, *Modernization in Colombia: The Laureano Gómez Years, 1889-1965* (University of Florida Press, 2001).

<sup>17</sup>Francisco Leal Buitrago, *La Seguridad Nacional a La Deriva: Del Frente Nacional a La Posguerra Fría* (Bogotá: Alfaomega, 2002), p. 22.

que Andrés Dávila Ladrón de Guevara<sup>18</sup> denominó como el paso de *subordinación implícita y autonomía desarrollista* a *subordinación explícita y autonomía represiva*, lo que progresivamente desplazó la ACM como instrumento contrainsurgente. Lo que quiere decir que tanto los mandos militares como civiles se alejaron de la ACM sin que el programa fuera abiertamente repudiado, pero tampoco reformado o evaluado en sus resultados.

La ACM, como programa, fue una de las formas más innovadoras de combinar la **política, la ciencia social y la doctrina militar**, y es hoy una ventana para analizar una serie de ideas y concepciones que la hicieron posible. Con esta investigación busco, no solo evidenciar el alcance real de la ACM en Colombia, sino reconstruir las fuentes políticas y teóricas que la hicieron posible, que son la teoría de la Modernización y las doctrinas contra-insurgentes surgidas de las escuelas norteamericana y francesa. Estas fuentes teóricas deben entenderse como parte de una estrategia global estadounidense de contención del comunismo durante la guerra fría, tanto a través de la fuerza militar, como de la cooptación de las poblaciones y la promoción de un cambio social benéfico para ellas, que dejara sin justificación los llamados a la insurrección popular y a la revolución.

También busco aclarar lo que, a mi entender, es un gran equívoco historiográfico y es el olvido de la importancia de la teoría de la Modernización, a la que se confunde a menudo con la distinción centro/periferia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y con el burocratismo autoritario de países como Argentina o Brasil bajo el rótulo de “desarrollismo”, lo cual explicaré en el capítulo 1. Baste con decir aquí que la Modernización (en mayúscula) no la entiendo en el sentido “objetivo” de puesta al día en los avances de la técnica, entrada del dinero en la vida económica, secularización y creciente urbanismo, concepto que desarrolla James Henderson<sup>19</sup> en su libro sobre el tema y a lo que le apunta Elsa Blair<sup>20</sup> cuando define el proceso ideológico de las Fuerzas Armadas como “modernización sin modernidad”, es decir: mejoras en la técnica sin interiorización de los valores culturales de la ilustración. Por teoría de la Modernización entiendo un

---

<sup>18</sup>Citado por: Vargas Velásquez.

<sup>19</sup>Henderson.

<sup>20</sup>Elsa Blair Trujillo, *Conflicto Armado Y Militares En Colombia: Cultos, Símbolos E Imaginarios* (Editorial Universidad de Antioquia, 1999).Especialmente el capítulo 3

fenómeno ante todo ideológico<sup>21</sup> nacido en la academia norteamericana y que tuvo como representante principal a W. W. Rostow, que veía el proceso objetivo descrito desde un punto de vista teleológico: como un paso obligado de la mayoría de los países de sociedades tradicionales a modernas, y en el cual los países ricos, especialmente los democráticos, tenían un papel que jugar para asegurar un tránsito ordenado de una etapa a otra<sup>22</sup>.

La Contrainsurgencia, por otro lado, ha sido estudiada de manera algo provinciana, sin prestar atención a la relación que su aplicación tuvo con otros casos, especialmente en el sudeste asiático, cuna y laboratorio principal de estas teorías. El autor colombiano que con más detalle ha tratado la implementación de la guerra contrainsurgente en el mundo es Alfredo Rangel<sup>23</sup>, pero lo hace desde un punto de vista (en mi opinión) pseudo-comparativo que oculta la importancia de las instituciones donde las doctrinas y políticas contrainsurgentes fueron formuladas, donde las guerras insurgentes fueron financiadas y donde los casos que él analiza fueron evaluados, restándole protagonismo al interés geopolítico (y al papel efectivo) de los Estados Unidos en estas experiencias<sup>24</sup>. En Colombia puede verse este proceso de teorización-implementación-investigación-evaluación-teorización (verdadero *ciclo de políticas públicas* propio de un manual) en el llamado Plan Simpático<sup>25</sup>, que aún hoy es inaccesible a la investigación, pero del que se conservan algunos testimonios.

La ACM la entiendo como un equilibrio entre esa Modernización y contrainsurgencia, donde la última debería estar siempre subordinada a la primera para ser exitosa. Su objetivo no era ganarse “las mentes y los corazones” de los habitantes de los países atrasados sin más, sino guiarlos por un proceso de cambio que veían como inevitable y asegurar el

---

<sup>21</sup>Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science And 'nation Building' in the Kennedy Era* (The University of North Carolina Press, 2000).

<sup>22</sup>W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (Cambridge University Press, 1991). Capítulo 5

<sup>23</sup>Alfredo Rangel Suárez, *Guerra Insurgente: Conflictos En Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador Y Colombia* (Intermedio, 2001).

<sup>24</sup>Michael McClintock, *Instruments of Statecraft. U. S. Guerrilla Warfare, Counterinsurgency and Counterterrorism 1940-1990* (Pantheon Books, 2002) <<http://www.statecraft.org/>> [accessed 29 August 2015] Chapter 2.

<sup>25</sup>Ernesto Vidal, *El 'Plan Simpático' en Colombia* (Ed. M. R. B., 1966).

tránsito pacífico de las sociedades atrasadas hacia un orden capitalista y liberal en lugar del comunismo.

## **Objetivos de la Investigación**

En esta investigación deseo alejarme de la doctrina de Seguridad Nacional (sin desconocer su importancia) porque como concepto resulta inadecuado para explicar el problema de la investigación, que es el programa de Acción Cívico Militar (ACM). Este programa consistió en la utilización de unidades militares para objetivos civiles como construcción de vías y programas de educación y salud. El objetivo de la investigación es analizar la formulación e implementación del programa de ACM en Colombia (1958-1971).

Los objetivos específicos de la investigación son, primero, demostrar la relación entre la Teoría de la Modernización y las diversas variantes de las teorías contrainsurgentes en la década de 1960 y; relacionar estas teorías con la implementación de la ACM en el mundo. El tercer objetivo específico consiste en describir el desarrollo de la ACM en Colombia, también en la década de 1960.

El aporte para la ciencia política de esta investigación es modesto: espero resaltar la importancia de la historia militar como problema político, algo en los investigadores sociales a menudo estamos pobremente entrenados. Suele enseñarse la importancia de ideas políticas, de las instituciones diplomáticas, pero no la historia de las agencias de seguridad, de las doctrinas que siguen y del tipo de problemas que toman bajo su competencia: su relación con la población civil, su capacidad de negociación con el poder político y el grado de responsabilidad que le deben a las instituciones democráticas.

## **Metodología y fuentes**

Esta investigación la realicé con el material del proyecto CODI *Guerra Sorda: la población civil en Antioquia observada por los organismos de inteligencia (1958-1970)*, dirigida por los profesores Oscar Calvo y Juan Carlos Vélez, en la que se recopilaron documentos del Archivo General de la Nación en fondos del Ministerio del Interior y de Relaciones Exteriores, y en el Fondo Gobernación de Antioquia del Archivo Histórico de Antioquia.

En este caso fueron útiles comunicaciones del Ejército, Telegramas del Departamento Administrativo de Seguridad y cartas con las autoridades departamentales en los que se anuncia la realización de acciones cívico-militares, se discuten sus objetivos o se comentan resultados. Sin embargo, y tal como lo expreso en el capítulo 2, el gran problema documental está en el vacío de documentos del Ministerio de Guerra en el Archivo General de la Nación. Otras fuentes fueron los periódicos *El Tiempo* y *El Espectador* de la época, en los que en ocasiones aparecen noticias sobre la ACM (y son un síntoma de la importancia institucional que se le daba al asunto), y la Memoria de Guerra, publicada anualmente por el más tarde llamado Ministerio de Defensa y que es hoy una de las mayores fuentes para el estudio del punto de vista de las instituciones militares. Para comprender el alcance global de la Acción Cívico Militar recurrí especialmente a la revista *Military Review*, publicada por el Center of Combined Arms, a través de la cual pude conocer una gran cantidad de libros que también me fueron útiles.

La temporalidad escogida para la investigación se debe a que en 1958 comienza el Frente Nacional, y con ello se abre una nueva etapa de relaciones entre Estados Unidos y Colombia en materia de seguridad y a que, 1971 se presentan los últimos reportes en los Estados Unidos que hablan del programa de ACM en Colombia. Este informe es concretamente *Military Civic Action. Evaluation of Military Techniques*<sup>26</sup> presentado al Research Triangle Institute y auspiciado por el Ejército de los Estados Unidos. A partir de este momento las discusiones sobre la ACM se “apagan” y el énfasis de las fuerzas militares en el combate a los grupos subversivos y la represión de organizaciones de izquierda se acentúa.

Utilizo fuentes históricas para analizar el tránsito de la ACM desde su formulación en las instituciones gubernamentales estadounidenses, a las autoridades civiles y militares colombianas encargadas de implementarla y luego, una vez más, a la academia y el gobierno norteamericano que emprendieron la tarea de evaluar sus resultados. Para comprender un tránsito tan sencillo como este fue necesario, además de una revisión de los textos clásicos del conflicto armado en Colombia, un estudio intensivo de la historiografía de la guerra fría, en especial la historia de la doctrina militar, el papel de la ciencia social

---

<sup>26</sup>Martin F. Massoglia, Philip S. McMullan and Clarence N. Dillard, *Military Civic Action. Evaluation of Military Techniques*, 1971.

estadounidense en la formulación de políticas, y de las relaciones interamericanas en la década de 1960, caracterizadas por una creciente polarización.

Para la realización de esta investigación utilicé la metodología del análisis documental en el que dividí los documentos encontrados en dos categorías: los que desarrollaban la teoría de la Modernización y aquellos en los que se explica, ya fuera de manera analítica o histórica, las doctrinas contrainsurgentes norteamericana, francesa o israelí. Transversal a esto, dividí los documentos por el país en el que se concentraban, ya fuera Filipinas, Vietnam (o toda Indochina), Malasia, Israel, países africanos, Colombia o algún otro país latinoamericano, esta tarea me permitió obtener una perspectiva del alcance global del solapamiento de la aplicación de recetas modernizadoras y doctrinas contrainsurgentes, aunque el alcance de las primeras excedió –como es obvio para países que no presentaron movimientos guerrilleros de importancia- la de las segundas; se trata de una relación en la que la contrainsurgencia viene invariablemente acompañada de intentos de llegar a la “etapa de crecimiento autosostenido”, pero en el que la modernización puede no estar acompañada de objetivos contrainsurgentes. Los resultados de la combinación de contrainsurgencia y modernización tuvieron resultados variables, desde la continuación de la insurgencia *a pesar de* los intentos de modernización (Colombia y Centroamérica), los de derrota de la insurgencia (Filipinas y Malasia) y los de triunfo de los partidos revolucionarios (Vietnam y Laos), pero en cuanto a la implementación, no se dieron casos en los que la doctrina contrainsurgente no estuviera acompañada de objetivos modernizadores. Esta división dual, por categorías y por zonas geográficas estuvo acompañada de la categorización de los textos que específicamente mencionaban la ACM (con sus sinónimos Civic Action, Military Civic Action, Acción Cívica, Cívico-militar, etc.) también separados por zona geográfica. Esta categorización la realicé a través de la elaboración de fichas analíticas, con las que le di coherencia al texto final de los capítulos.

En el análisis documental que efectué encontré dos problemas. Primero, están ausentes los que quizá fueron los protagonistas de la ACM: los ciudadanos que se beneficiaron de sus programas y los militares encargados de llevar a cabo su implementación. Segundo, lo fragmentado de las menciones a la ACM a partir de 1965 hace difícil el rastreo del programa. El primero de estos problemas no representa un obstáculo mayor, debido a que

no es mi intención hacer una historia “desde abajo”, sino un análisis de cómo funciona el Estado y para ello los centros de decisión son los actores más significativos, en especial cuando no se enfrentan a demandas o presiones por parte de la población. Con todo, la lectura “entre líneas” de por qué fracasaron algunas iniciativas no podría estar ausente. El Segundo problema lo convertí en un dato más a analizar: la desaparición progresiva de la ACM de las reuniones de Inteligencia Militar y de los reportes a las autoridades departamentales es sintomático de una decisión tácita dentro de las más altas instituciones de cambiar de política, y de hacerlo a la manera más colombiana: olvidándose del asunto.



## Capítulo 1: Las fuentes teóricas de la Acción Cívico-Militar

La Acción Cívico-Militar en Colombia no fue un experimento aislado diseñado por los militares colombianos; al contrario, se trató de una aplicación de las ideas anticomunistas en un momento específico de la guerra fría, cuando los Estados Unidos, por influencia de la Revolución Cubana y la llegada de John F. Kennedy a la presidencia en 1961, de la venta de armas en masa a países aliados y el apoyo a gobernantes autoritarios y anticomunistas a la promoción de la ideología de la Modernización en los países del tercer mundo y a la ayuda militar centrada en la guerra irregular o insurgente. Este capítulo analiza la relación de la política estadounidense de la guerra fría (la Estrategia de Contención del comunismo) con el surgimiento de la Teoría de la Modernización y de las doctrinas militares contrainsurgentes; además muestra el ejemplo de algunas experiencias similares a la ACM en el mundo.

### 1.1 La transformación de la Estrategia de Contención del comunismo

En agosto 1961, el director de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado norteamericano Roger Hilsman se dirigió a su audiencia para explicar la nueva táctica del comunismo<sup>27</sup>: la guerra interna. Consistía, según él, en la organización de la subversión al interior de un país determinado (especialmente los más pobres) para erigir en su lugar un gobierno comunista, tal y como había sucedido recientemente en Cuba. En su opinión, aunque las hipótesis de guerra nuclear y guerra limitada (o de posiciones) seguían teniendo validez, especialmente en Europa, la Unión Soviética se había decidido por no arriesgar una confrontación directa con Occidente, en gran parte gracias a que la llamada *Estrategia de Contención* del Comunismo liderada por los Estados Unidos, había tenido éxito, a través de un extraordinario trabajo de construcción de alianzas y sistemas de defensa en Europa y América como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y con la intervención directa en países asiáticos que había dado lugar a la división de Corea y Vietnam. Este capítulo desarrolla la relación entre la teoría de la Modernización y las doctrinas contrainsurgentes

---

<sup>27</sup>Roger Hilsman, 'Internal War - The New Communist Tactic', *Military Review*, XLII.April (1962), 11-22.

norteamericana, francesa e israelí, así como la aplicación de los programas de Acción Cívica en el mundo.

La *Estrategia de Contención* había sido formulada, al menos nominalmente, por George F. Kennan, quien en su *Telegrama Largo* (1946) y en el artículo *The Sources of Soviet Conduct* publicado en la revista *Foreign Affairs* (1947) había acuñado el término sugiriendo que “(...) la presión soviética contra las instituciones libres [podía] ser contenida por la hábil y vigilante aplicación de una fuerza que la contrarreste en una serie de puntos políticos y geográficos en constante cambio, que corresponden a los cambios y maniobras de la política soviética”.<sup>28</sup>

Estas ideas luego serían plasmadas como norma (con la oposición del mismo Kennan, que alegaba que había sido malinterpretado) en el NSC-68 (1949)<sup>29</sup>, un documento excepcional por su estilo retórico<sup>30</sup> en el que, en términos apocalípticos, se decía que para “la siniestra oligarquía del Kremlin (...) la existencia y persistencia de la idea de libertad era una constante amenaza” contra la que había lanzado un ataque mundial para fundar una sociedad esclavista, razón por la cual para las *instituciones libres* “una derrota en cualquier parte es una derrota en todas partes”<sup>31</sup>. El NSC-68 debía ser presentado ante la opinión pública después de una “campana de miedo” en la que luego de preparar a la población ante los peligros que enfrentaban los Estados Unidos, el gobierno presentaría “en el momento adecuado”<sup>32</sup> sus soluciones.

Dos innovaciones del NSC-68 respecto a las ideas de Kennan eran su opción por una “respuesta flexible”<sup>33</sup> ante la amenaza soviética, en la que no se recayera exclusivamente en las armas nucleares como instrumento de disuasión, y la eliminación de la distinción de

---

<sup>28</sup>George F. Kennan, ‘The Sources of Soviet Conduct’, *Foreign Affairs*, 1947  
<<https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct>>  
[accessed 24 September 2015].(Todas las citas de textos en otro idioma son mías. *DCM*)

<sup>29</sup>National Security Council, ‘A Report to the National Security Council - NSC 68’, 1950  
<[https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf](https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf)>.

<sup>30</sup>John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 87–90 [accessed 22 September 2015].

<sup>31</sup>National Security Council. “The assault on free institutions is world-wide now, and in the context of the present polarization of power a defeat of free institutions anywhere is a defeat everywhere”.

<sup>32</sup>Gaddis, p. 105.

<sup>33</sup>Gaddis, p. 109.

Kennan entre *intereses vitales y periféricos*. Con esta distinción en pie, el papel de los Estados Unidos se limitaba a defender áreas industrializadas y con capacidad militar (aunque fuera potencial) debido a la escasez de recursos disponibles para la defensa. En la NSC-68, en cambio, los intereses periféricos adquirirían carácter existencial y por lo tanto se demandaba del Congreso y del Gobierno una mayor inversión en defensa, incluso a través de gasto deficitario que sería cubierto por el eventual crecimiento en la economía asociado a la mayor inversión en la industria militar.

No obstante los peligros reales de confrontación nuclear y una nada despreciable dosis de alarmismo que pregonaba cualidades de omnipotencia y omnipresencia de la infiltración comunista, la Unión Soviética, el principal financiador de los partidos comunistas alrededor del mundo, era una potencia sumamente frágil<sup>34</sup>: debía recurrir a la fuerza militar para mantener su (muy reducida) esfera de influencia, y su economía, centrada en el gasto militar, típicamente improductivo, apenas podía competir bien en el cada vez más grande mercado de armas a los países emergentes<sup>35</sup>; los partidos comunistas recibían ayuda e instrucciones erráticas, carecían por lo general de iniciativa (excepto cuando se apartaban de la línea oficial) y sufrían enormes persecuciones. Al lado de los cargamentos de armas, de allende la Cortina de Hierro solo se exportaba exitosamente el marxismo-leninismo, una poderosa teoría, que aunque empobrecida por el estalinismo, era capaz de valerse de la historia, la economía y las necesidades de organización política para prescribir una unidad de acción basada en la toma conciencia política y la organización partidista que vinculaba a las élites intelectuales con las masas obreras y campesinas en una idea común de progreso que dotaba de sentido los sentimientos nacionalistas desatados desde 1945.

En contraste, los Estados Unidos carecían de una interpretación teórica de su lugar en la historia que justificara las conocidas consignas de ser líderes del mundo libre y guardianes de la civilización occidental, pero contaban con instituciones diplomáticas y militares

---

<sup>34</sup>Algo reconocido por Kennan, así como el agotamiento material y moral de la población en Europa del este tras la Segunda Guerra Mundial, aunque sus afirmaciones en tal sentido recibieron poca atención en ese momento. Ver: Kennan.

<sup>35</sup>Eric J. Hobsbawm, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century (1914-1991)* (London: Abacus, 1994), p. 254.

eficientes, una estrategia política clara y un flujo aparentemente infinito de recursos financieros: las empresas estadounidenses estaban ansiosas de invertir en otros países y la ayuda internacional y los servicios secretos podían extender sus tentáculos a cualquier rincón del mundo. Este vacío teórico fue parcialmente llenado por la teoría de la Modernización, que haría las veces de doctrina semi-oficial del gobierno norteamericano y explicaría el papel de los Estados Unidos para curar el percibido desbalance en términos de crecimiento y satisfacción de necesidades entre las naciones del primer y el tercer mundo, reconciliando el anticomunismo y el anticolonialismo, así como las ciencias sociales en boga y viejos prejuicios imperiales.

La capacidad de la Unión Soviética y China para entrenar partidos compuestos de agitadores profesionales que establecerían gobiernos comunistas alrededor del mundo son dudosas, y la idea misma de “contención” tiene todos los elementos de una *proyección psicológica* en el enemigo de las propias actuaciones occidentales, o lo que es lo mismo, de simple hipocresía: quien quiera entender la estrategia de los Estados Unidos en la guerra fría, debería ante todo estudiar la visión del “comunismo” que construyeron los medios de comunicación y las agencias gubernamentales norteamericanas, en los que encontrará (con el simple ejercicio de cambiar el nombre de la superpotencia) un retrato aproximado del actuar estadounidense.

Pero nada de esto era aparente para 1949, y aunque existían todos los elementos para sospechar de la capacidad de los países socialistas para llevar a cabo una agresión contra Occidente, la versión que pintaba a este último como víctima de una agresión sistemática que solo buscaba elementos para defenderse del totalitarismo comunista prevaleció en las mentes de los dirigentes políticos, en las burocracias, en los medios de comunicación y también en imaginario popular.

La Estrategia de Contención sufrió desde finales de la década de 1950 algunos cambios<sup>36</sup> que se concretaron con la llegada a la presidencia de los Estados Unidos de John F. Kennedy en 1961. Estos cambios, popularmente llamados el *New Look*, serían una

---

<sup>36</sup> El llamado *New Look*. véase: Gaddis, pp. 125–197.

respuesta liberal al periodo de Eisenhower (1953-1961) en el cual se estableció como criterio de distinción para regímenes amigos el anticomunismo de sus gobiernos y como objetivo militar la seguridad exterior a través del acceso de los Estados a nuevos equipos<sup>37</sup>. El discurso de Hilsman expresaba perfectamente esta renovación de la Estrategia de Contención, con el énfasis que hacía en los tres retos que planteaba la guerra interna: Seguridad Militar, Modernización y cuestiones políticas; este último se refería a cuestiones coyunturales como golpes de Estado, proximidad a las fronteras sino-soviéticas, existencia de un Partido Comunista fuerte, guerras externas o conflictos de clase, etnia o regionales que pudieran dar una oportunidad a los “comunistas y demagogos” para amenazar la existencia de un gobierno. Los otros dos retos constituían la expresión de la política que intentó seguir la administración de Kennedy, no solo para América Latina, sino para todo el tercer mundo, con la que buscó evitar la expansión de la esfera comunista. Para ello los Estados Unidos desplegarían una enorme cantidad de recursos, y donde estarían involucrados, principalmente, el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa (que incluye formalmente a todas las ramas militares), y a los que se sumarían muchos científicos sociales<sup>38</sup>.

Los cambios en la aplicación de la Estrategia de Contención no afectaban su núcleo; eran en parte la suma de la visión de la guerra fría del ala más liberal de la política estadounidense que, ferviente en su anticomunismo, se preocupaba por la asociación del poder militar norteamericano con las dictaduras, especialmente las latinoamericanas, por ser tanto moralmente repulsivo como contraproducente en el mediano plazo<sup>39</sup>: el tipo de mensaje que enviaba a los pueblos latinoamericanos era que los Estados Unidos protegían el autoritarismo y la represión, tal y como lo denunciaban los comunistas. Eran también una respuesta a los problemas de Asia, África y América Latina y, concretamente, a la presión de los líderes latinoamericanos por recibir ayuda económica para solucionar los problemas

---

<sup>37</sup>Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America. The Foreign Policy of Anticommunism* (The University of North Carolina Press, 1988), p. 133.

<sup>38</sup>Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge University Press, 2005), p. 25 y ss.

<sup>39</sup>Stephen G. Rabe, *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America* (The University of North Carolina Press, 1999), p. 21 y ss.

sociales de la región, a los que asociaban con la inestabilidad política, el descontento social y el éxito de la propaganda comunista.

Por *seguridad militar* los oficiales estadounidenses entendían la necesidad de asimilar teóricamente los cambios a los que los ejércitos se enfrentaban, las nuevas formas de hacer la guerra que habían surgido durante (pero especialmente después de) la última confrontación mundial y en las que los propios Estados Unidos habían tenido alguna experiencia, ya fuera a través de unidades de guerra irregular que habían enfrentado a los ocupantes japoneses en territorios donde hacían presencia los Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial y luego algunos experimentos en Corea y Filipinas<sup>40</sup> o como asesores militares en la guerra civil griega (1946-1949).

El estudio de guerras pasadas y contemporáneas (pero en las que no participaban los Estados Unidos) fue casi tan importante como la experiencia de primera mano: los Estados Unidos estudiaron las guerras de los mambises en Cuba y las Filipinas de finales del siglo XIX, las Guerras Indias durante la expansión de los Estados Unidos hacia el Pacífico, las luchas de los partisanos soviéticos, yugoslavos y albanos contra los ocupantes nazis, los escritos militares de Mao Tse-Tung (y luego del Che Guevara), las guerras francesas en Indochina y en Argelia y la inglesa en Malasia. Esta elaboración teórica del tipo de combates asociados a la guerra interna sería luego probada y sometida a retroalimentación y evaluación en numerosas publicaciones y manuales militares.

Al hablar de *modernización y reformas* los Estados Unidos buscaban atacar un problema: el desbalance evidente entre los países occidentales (o primer mundo), altamente industrializados, respecto al “tercer mundo”, predominantemente agrario e inestable<sup>41</sup>. El desbalance, sin embargo, no estribaba solo en los niveles de consumo, producción o crecimiento económico, sino también en la calidad de las instituciones políticas, que en el último grupo de países era concebida como atrasada e inadecuada para el siglo XX, lo que

---

<sup>40</sup>Andrew J. Birtle, *U. S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine 1942-1976* (Washington, D. C.: Center of Military History, 2006); Michael McClintock, *Instruments of Statecraft. U. S. Guerrilla Warfare, Counterinsurgency and Counterterrorism 1940-1990* (Pantheon Books, 2002) <<http://www.statecraft.org/>> [accessed 29 August 2015].

<sup>41</sup>Michael E. Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and 'Nation Building' in the Kennedy Era* (The University of North Carolina Press, 2000).

conllevaba numerosos riesgos como autoritarismo, inestabilidad, descontento social e infiltración comunista. Este desbalance sería objeto de política internacional tanto por parte de los Estados Unidos como de la Unión Soviética, y ambos países pretendían mostrarse como un modelo a imitar: mientras que los Estados Unidos hacían énfasis en su clara superioridad económica, instituciones democráticas y cultura de libertades, la Unión Soviética lo hacía como modelo de industrialización vertiginosa liderada por el Estado (y no por las providenciales burguesías nacionales que parecían bastante contentas con su papel de rentistas y grandes terratenientes en lugar de emprendedores), que además prometía una rápida solución a los problemas de desigualdad y prestación de servicios básicos.

Sobre este terreno nació lo que sería conocido como Acción Cívico-Militar (ACM). La ACM consiste en

El uso de fuerzas militares preponderantemente locales en proyectos útiles para la población local en todos los niveles, como educación, entrenamiento técnico, obras públicas, agricultura, transporte, comunicaciones, salud, salubridad y otros que contribuyan al desarrollo económico y social, lo que también serviría para mejorar la imagen de las fuerzas militares entre la población.<sup>42</sup>

Las ventajas de la ACM eran muchas. En primer lugar, la ACM convertía al ejército en algo más que una fuente innecesaria de gasto. Aunque la “amenaza comunista” justificaba el mantenimiento de aparatos militares enormes y cada vez mejor equipados, su realidad inmediata era la de un desperdicio de recursos, puesto que las divisiones y equipos, aparte de no contribuir en nada a la economía local, se encontraban la mayor parte del tiempo inactivos. En segundo lugar, la Acción Cívico-Militar podía interpretarse como una oportunidad para subordinar a los militares a las autoridades civiles, ejecutando las tareas que estas se encargarían de planificar. En tercer lugar fortalecería la relación de los militares con la población civil (y especialmente los campesinos) a través del trabajo conjunto con la creación de vínculos recíprocos de lealtad que reemplazarían las relaciones de desconfianza/desconocimiento imperantes.

---

<sup>42</sup>Edward Glick, ‘The Nonmilitary Use of the Latin American Military: A More Realistic Approach to Arms Control and Economic Development’, *Background*, 8.3 (1964), 161–73 (p. 164).

Los elementos mencionados por Hilsman no solo son representativos de un estado de ánimo ideológico, sino de la puesta en marcha de proyectos institucionales en los que fue necesario articular la ciencia social, la doctrina militar y las relaciones internacionales. La Acción Cívico Militar fue un subproducto de estos esfuerzos y una aplicación concreta tanto de las **doctrinas contrainsurgentes** como de la **teoría de la Modernización**, las cuales coinciden en líneas generales con las necesidades de “seguridad militar” y “modernización y reformas” de Hilsman, que serán desarrollados en detalle en los siguientes apartados de este capítulo.

## **1.2 La teoría de la Modernización: de la academia a la política y de la política a la guerra**

### **1.2.1 El problema del término “desarrollismo”: Modernización vs. Cepalismo**

Cuando se habla de la idea de “modernización”, a menudo se hace con ligereza y sin distinguir las distintas interpretaciones teóricas de la cuestión latinoamericana que surgieron incluso dentro del campo de la economía liberal. Iniciativas como la Acción Cívico Militar han sido agrupadas bajo el rótulo de “desarrollistas” por autores como Elsa Blair<sup>43</sup>, Francisco Leal Buitrago<sup>44</sup> y Alejo Vargas<sup>45</sup> que entienden por esto una visión favorable a realizar reformas institucionales para adaptarse a los grandes cambios de mediados del siglo XX: la urbanización, el aumento de las expectativas y el rápido crecimiento demográfico que podrían resumirse en la aspiración a realizar una “reforma a las estructuras”<sup>46</sup>.

El término desarrollista pasa por alto las profundas diferencias que, aun haciendo abstracción del proyecto socialista promovido por la Unión Soviética y China, existían para cumplir este objetivo. No es que el “desarrollismo” sea inexistente, sino que se refiere a un “clima de ideas” mucho más amplio en el que la Modernización era solo una de las

---

<sup>43</sup>Elsa Blair Trujillo, *Las Fuerzas Armadas: Una Mirada Civil* (Cinep, 1993).

<sup>44</sup>Leal Buitrago, *La Seguridad Nacional a La Deriva: Del Frente Nacional a La Posguerra Fría*, p. 65.

<sup>45</sup>Alejo Vargas Velásquez, ‘La Lenta Marcha Del Siglo XX Hacia Un Ejército Profesional Moderno En Colombia’, in *De Milicias Reales a Militares Contrainsurgentes: La Institución Militar En Colombia Del Siglo XVIII Al XXI*, ed. by César Torres del Río and Saúl Mauricio Rodríguez Hernández (Pontificia Universidad Javeriana, 2008), pp. 299–339.

<sup>46</sup>Blair Trujillo, *Las Fuerzas Armadas: Una Mirada Civil*.

interpretaciones posibles y de la que una crítica sistemática de sus postulados no llegaría hasta mucho después. Para la década de 1960, en la que la Acción Cívico-Militar vio su momento de mayor popularidad, estos postulados no eran un problema, sino una verdad compartida por todo el espectro político y todas las escuelas ideológicas, o al menos las que no eran abiertamente reaccionarias.

En Latinoamérica, las dos corrientes más importantes eran la teoría de la Modernización, promovida por intelectuales norteamericanos, y la teoría del deterioro de los términos de intercambio promovida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>47</sup>. Aunque ambas veían con buenos ojos la industrialización de las sociedades y la realización de reformas agrarias, la teoría de la CEPAL cuestionaba el papel de los Estados Unidos y otros países industrializados en la perpetuación de las condiciones de pobreza y atraso de Latinoamérica, lo que no podía menos que provocar conflictos con los Estados Unidos, de quienes al mismo tiempo se esperaba que proporcionaran la ayuda económica necesaria para lograr la puesta en marcha de las reformas necesarias en los países del sur del continente.

El pensamiento cepalino se derivaba en su mayor parte de la tesis “Prebisch-Singer”<sup>48</sup> y fue difundido por el argentino Raúl Prebisch, que como director de la CEPAL se encargó de elaborar estudios y planes de desarrollo para muchos países latinoamericanos. Prebisch condensó sus ideas en el artículo *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*<sup>49</sup>. La interpretación de Prebisch de la situación latinoamericana consistía en la división del mundo entre los países del *centro*, industrializados, de economía homogénea y exportadores de manufacturas, y

La periferia heterogénea y especializada [...] característica de América Latina. La heterogeneidad se refiere a la existencia de actividades de alta y baja productividad que conviven en un mismo lugar debido a rezagos en el progreso técnico. La especialización es una característica que define la actividad exportadora en pocos bienes primarios: en Venezuela, Brasil y México, petróleo; en Chile cobre; en Brasil, Colombia y El Salvador, café; en Cuba, azúcar. El centro y la periferia conforman

---

<sup>47</sup>Juan Carlos Villamizar, ‘La Influencia de La CEPAL En Colombia 1948-1970’ (Universidad Nacional de Colombia, 2012).

<sup>48</sup>John Toye and Richard Toye, ‘The Origins and Interpretation of the Prebisch-Singer Thesis’, *History of Political Economy*, 35.3 (2003), 437–67 <<http://muse.jhu.edu/journals/hpe/summary/v035/35.3toye.html>> [accessed 9 November 2015].

<sup>49</sup>Citado en: Toye and Toye, p. 438.

un sistema único en que existe desigualdad entre los niveles de ingreso y las estructuras productivas de cada lado<sup>50</sup>.

Los países de la periferia, rezagados y productores de materias primas, veían sus exportaciones compradas a precios cada vez más bajos respecto a los productos que venían del centro, por lo cual entraban en un círculo vicioso que les impedía salir del atraso.

Este pensamiento tenía poco o nada que ver con la doctrina militar, pero ciertas características suyas lo hacían incompatible con el tipo de política seguida por Estados Unidos en el tercer mundo: en primer lugar, su actitud hacia la política no era prescriptiva, y por tanto no tenía nada que decir acerca de las preocupaciones principales de la guerra fría: el comunismo, la movilización popular y el tipo de instituciones que deberían llevar a cabo las reformas. Los planteamientos de la CEPAL gozaban de una gran popularidad tanto en la izquierda como en la derecha, pero fue sobre todo la izquierda la que se volcó a la tarea de estudiar y enriquecer teóricamente las tesis de la CEPAL, por lo que llegaron a aparecer incluso interpretaciones marxistas como la teoría de la Dependencia<sup>51</sup>. Sus premisas (la distinción centro-periferia) sentaban las bases para una visión integracionista y cooperativa de los países del Sur, que no podrían esperar sin más la ayuda y protección providenciales de una superpotencia (cualquiera que esta fuera). Por estas razones los Estados Unidos miraban con recelo esta neutralidad en cuestiones tan importantes e intentaron debilitar la CEPAL para favorecer a organismos más amigables a sus intereses, como el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), que estaría a cargo de la Unión Panamericana y después de la OEA.

Las ideas de la CEPAL (interpretaciones como la dualidad centro/periferia y recomendaciones como la Industrialización por Sustitución de Importaciones) tuvieron un gran atractivo en buena parte de la dirigencia política latinoamericana, pero no eran del todo populares en Washington, por lo que su aplicación fue limitada seriamente, debido a la cercanía con la política oficial estadounidense, por presidentes como Lleras Camargo (en el periodo 1958-1962) y Betancourt (en el periodo 1959-1964), de Colombia y Venezuela

---

<sup>50</sup>Villamizar, p. 56.

<sup>51</sup>Fernando Henrique Cardoso and Enzo Faletto, *Dependencia Y Desarrollo En América Latina: Ensayo de Interpretación Sociológica* (Siglo XXI, 1996)

respectivamente, pues “los Estados Unidos estaban lejos de aceptar una posición por la cual eran culpables del subdesarrollo de las naciones latinoamericanas”<sup>52</sup>.

Ahora bien, el término modernización, especialmente en la sociología, fue central para entender una serie de cambios que estaban ocurriendo en las llamadas áreas subdesarrolladas, como la urbanización, la movilidad social, los retos de la industrialización y la naturaleza de los cambios sociales que estaban ocurriendo, pero este tipo de análisis, por otro lado mucho más profundos que los aquí analizados, se diferencian de los trabajos de Rostow, Pye y otros en que la modernización no era prescriptiva, no se reducía a una serie de recetas para transitar por un camino conocido, sino que constituían análisis a profundidad de situaciones heterogéneas. Este carácter estrictamente analítico, de autores como Gino Germani o Sergio Bagú (que se encontraban mucho más cerca del “desarrollismo” ) es la razón por la cual no los incluyo entre los autores de la teoría de la Modernización<sup>53</sup>, pues su interés, aunque en ocasiones se solapaba con la situación política del momento, era la modernización como situación, mas no como meta.

Un ejemplo del solapamiento de la modernización como situación y como meta es la interpretación que del Frente Nacional realizó Jorge Gaitán Durán, en su serie de entregas llamada *La Revolución Invisible*<sup>54</sup>, en la cual presenta, al lado de los cambios objetivos en la estructura social colombiana durante las últimas décadas, los cambios subjetivos de la estructura política, especialmente el primer gobierno del Frente Nacional, que en principio *no coinciden*: los cambios subjetivos no están a la altura de las necesidades objetivas de la modernización, de las demandas de los obreros, los campesinos y de la misma burguesía que se identifica con el gobierno por lo que el *proceso* de la modernización, esto es, la revolución invisible, sobrepasa (y con creces) la voluntad y capacidad del gobierno para llevarlo a buen término.

Aunque la teoría de la Modernización y lo que se puede denominar “desarrollismo” compartían una terminología de análisis, influencias teóricas (como Parsons) y ciertas

---

<sup>52</sup>Willard F. Barber and C. Neale Ronning, *Internal Security and Military Power. Counterinsurgency and Civic Action in Latin America* (Columbus, Ohio: Ohio State University Press, 1966), p. 22.

<sup>53</sup> Ver introducción, la diferencia entre modernización en sentido objetivo y subjetivo

<sup>54</sup> Jorge Gaitán Durán, ‘La Revolución Invisible’, in *Obra Literaria. Poesía Y Prosa* (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1975), pp. 317–95.

recetas en común, la diferencia entre ambas es crucial para entender la Acción Cívico Militar como programa, pues el cepalismo, como se dijo, era un instrumento neutro frente a problemas como la actuación de las agencias de seguridad del Estado, mientras que para la Modernización, el papel del ejército en la preservación de *cierto orden* (las “instituciones libres” o enemigas del comunismo) era esencial, y para ello debería tomar parte también en las reformas que se percibían como necesarias para avanzar en las etapas de crecimiento económico<sup>55</sup>.

### **1.2.2 Rostow y Kennedy: la academia en el poder y el *New Look***

La teoría de la Modernización nació del matrimonio entre la academia y el gobierno norteamericano que comenzó con la Segunda Guerra Mundial, donde la investigación fue conducida con propósitos militares y fondos federales y resultó en importantes avances en la técnica<sup>56</sup>. Las ciencias sociales (entre ellas las que más beneficios inmediatos trajeron las comunicaciones<sup>57</sup>) nunca pudieron igualar la importancia que tuvieron la física y la química, y esta misma marginalización les daba las razones para una construcción teórica que fuera del agrado de del gobierno de Washington, pues despejaba las reticencias que se tenían hacia las ciencias sociales, a las que se veía como promotoras de “ideología” (de izquierda, casi siempre) y no de “ciencia”, abriendo el camino para que las universidades tuvieran acceso a becas y proyectos de investigación necesarios para cualquier agenda sostenida<sup>58</sup>.

La teoría de la Modernización tuvo como figuras centrales a un grupo de economistas, politólogos y sociólogos del Massachusetts Institute of Technology que incluía a W. W. Rostow, Lucien Pye, Gabriel Almond y otros. El primero de estos escribiría la obra más influyente de este periodo, llamada *Las Etapas del Crecimiento Económico*, donde

---

<sup>55</sup> Para decirlo de otra forma, y utilizando un término preferido por Villamizar, los autores de la teoría de la Modernización conformaban una comunidad epistémica (que además contaba con influencia política) de la que no hacían parte otros autores que compartían con ellos categorías de análisis e influencias teóricas.

<sup>56</sup> Latham, Michael E. *Modernization as Ideology: American Social Science and “Nation Building” in the Michael E. Latham, Modernization as Ideology: American Social Science and ‘Nation Building’ in the Kennedy Era* (The University of North Carolina Press, 2000), pp. 48–51.

<sup>57</sup> Como actividades de propaganda de agencias como la Office of War Information and the Federal Communications Commission. Ver: Gabriel Almond, *Harold Dwight Lasswell (1902—1978). A Biographical Memoir* (Washington, D. C.: National Academy of Sciences, 1987)

<<http://www.nasonline.org/publications/biographical-memoirs/memoir-pdfs/lasswell-harold.pdf>>.

<sup>58</sup> Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science And ‘nation Building’ in the Kennedy Era*.

realizaría una interpretación de la evolución de las sociedades dividida en etapas, que iban desde las sociedades tradicionales (agrarias, improproductivas de mentalidad estática y una visión “pre-newtoniana”) a las sociedades de alto consumo de masas, industrializadas, de alta capacidad de producción y mentalidad abierta e individualista. Entre ambas había una etapa de transición, tras la cual los países entrarían en un crecimiento económico autosostenido.

El periodo de transición resulta importante debido a que era el que los países del Tercer Mundo estaban atravesando, y en el que eran más vulnerables al peligro del comunismo, quien como un carroñero de la modernización<sup>59</sup> tentaba a las élites intelectuales con una receta de modernización expedita y guiada por principios de igualdad y justicia social, pero que tenía como resultado el estancamiento económico y el totalitarismo político. La mayoría de los intelectuales promotores de la Modernización proponían grandes proyectos de reformas políticas y económicas que elevarían el nivel de vida de las personas, influenciando con ello el cambio cultural o la transición “normal” o “natural” hacia sociedades modernas. Otros autores, como Lucien Pye, hacían énfasis en la necesidad de cambiar valores y formas de pensamiento, que consideraba mucho más decisivos que la satisfacción de necesidades materiales. No eran los estómagos llenos, sino el fortalecimiento de la responsabilidad individual, el uso racional del tiempo y la mentalidad emprendedora los que podían asegurar el tránsito seguro a las sociedades modernas. Pero ya fuera el camino de la ayuda económica o de la emulación cultural, el determinismo económico característico de la Modernización seguía siendo incuestionable: los países en transición se acercaban a un modelo de sociedad parecido al de los Estados Unidos y Europa Occidental.

Sería reduccionista hablar de la Modernización como un producto artificial del gobierno estadounidense para suplir necesidades políticas. Ciertamente tenía algo de esto, pero también era el producto de una tradición anterior a la guerra fría de disciplinas como la sociología en las que la idea de la modernización era ya dominante para finales de la década de 1940, además de la confirmación de una mentalidad bien arraigada que tomaba aquí y

---

<sup>59</sup> En una analogía citada muchas veces, entre ellas en: *Cambridge History of the Cold War Vol. II: Crises and Détente*, ed. by Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (Cambridge University Press, 2010), p. 262. Rostow en su libro califica al comunismo como una enfermedad del periodo de transición. Rostow, p. 241.

allá del liberalismo de los Padres Fundadores de los norteamericanos, del imperialismo de la Doctrina Monroe y sus corolarios y de la idea religiosa del Destino Manifiesto<sup>60</sup>. Para quienes estuvieron inmersos en su desarrollo se trataba de una apuesta seria, en la que el estudio de los hechos y la afinación de las técnicas de investigación para la construcción de teorías científicas no dependía de quién pagara por los proyectos, y en cambio era una forma de fortalecer decisiones políticas (que por definición tendían a ser pasionales y erráticas) con sólidas bases empíricas, y a este objetivo (al estudio de *hechos*) se dedicaron muchos investigadores con honestidad intelectual<sup>61</sup>.

No obstante la (en muchos casos) buena fe de los intelectuales modernizadores, su teoría se convirtió en la cara ideológica del *New Look* de la Estrategia de Contención: la adopción de sus postulados de modernización económica, fortalecimiento del orden interno y construcción de instituciones democráticas por las agencias de ayuda internacional y de intervención global de los Estados Unidos no sería rivalizada por ninguna otra teoría hasta la llegada del neoliberalismo de la década de 1980. Su determinismo económico no proporcionaría solo los elementos para interpretar la realidad: daría también las conclusiones, los objetivos y los métodos para influir en esa realidad que se presentaba como objetiva, diáfana y predecible.

### **1.2.3 La Modernización en marcha**

Las ideas modernizadoras no operaban sobre un terreno inexplorado, eran producto de la experiencia de la posguerra en Europa donde los Estados Unidos habían reconstruido a través del Plan Marshall (por el cual habían inyectado más de 12 mil millones de dólares a Europa occidental) sociedades azoladas por el hambre y devastadas por los bombardeos y en las que el comunismo era una ideología popular. En palabras del presidente Truman, estos esfuerzos habían salvado a un número de países de “perder la libertad”. El Punto 4, primero, y la Alianza para el Progreso, después, no tuvieron los efectos a los que aspiraban, pero lograron transferir una gran cantidad de recursos y un andamiaje institucional e ideológico que sería enriquecido posteriormente por la Modernización.

---

<sup>60</sup>Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science And 'nation Building' in the Kennedy Era*.

<sup>61</sup>Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science And 'nation Building' in the Kennedy Era*.

El Punto 4 surgió como iniciativa de ayuda económica a las “áreas atrasadas” que en ese momento ocupaban más de dos tercios del mundo: Asia, África y América Latina, eran territorios de bajo consumo y crecimiento y de instituciones políticas deficientes, para lo que era necesario “Embarcar[se] en un nuevo esfuerzo para hacer disponibles los beneficios de nuestros avances científicos y progreso industrial para el mejoramiento y crecimiento de las áreas subdesarrolladas”<sup>62</sup>. El Punto 4 tuvo una aplicación limitada aunque sostenida en Colombia, centrado en asistencia técnica en tareas diversas que iban desde la instalación de letrinas en los llanos hasta la aviación civil, principalmente en agricultura, Salud Pública y Educación (profesores de inglés) y en distribución de bienes básicos a través de la Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE)<sup>63</sup>, y cuyos pagos, aceptados en pesos por los EE. UU., eran convertidos en nuevos préstamos para Colombia.

El Punto 4 se trataba ante todo de un esfuerzo político para contrarrestar el hecho de que

En su lucha despiadada por el poder, el comunismo se aprovecha de nuestras imperfecciones y toma ventaja de las demoras y reveses que experimentan las naciones democráticas en sus esfuerzos para conseguir una vida mejor para sus súbditos. Este reto a nosotros es más que un desafío militar.<sup>64</sup>

El Punto 4 no fue exclusivo para América Latina y, de hecho, fue la región que menos recursos recibió por este concepto<sup>65</sup>. El aparente olvido de América Latina en cuanto a la asistencia económica en la década de 1950, por ser considerada un área segura frente a la intervención comunista causó preocupación entre los líderes latinoamericanos, que resintieron esta falta de ayuda, especialmente cuando fueron evidentes las consecuencias de las fluctuaciones de los precios de las principales materias primas de la región<sup>66</sup>. La Operación Panamericana, y luego la Alianza para el Progreso fueron los programas que revitalizaron los adormecidos objetivos del Punto 4, y dieron a la teoría de la Modernización un ambiente casi exclusivo para su actuación, donde se buscaría no

---

<sup>62</sup>Harry S. Truman, ‘Inaugural Adress’, 1949 <<http://www.bartleby.com/124/pres53.html>> [accessed 10 January 2016].

<sup>63</sup>Fossum, Charles P. “Point Four in Colombia,” Department of State Publication 7071, 1960: 4-8

<sup>64</sup>“State of the Union Address del Presidente Truman”. En: Julián G. Verplaeste, ‘El Punto Cuatro (Point Four) Del Presidente Truman’, 1949, p. 117.

<sup>65</sup>Hernando Agudelo Villa, *La Revolución Del Desarrollo. Origen Y Evolución de La Alianza Para El Progreso* (México: Editorial Roble, 1966), p. 52.

<sup>66</sup>Michael E. Latham, *The Right Kind of Revolution* (Cornell University Press, 2011), p. 125.

contener, sino redireccionar las fuerzas del cambio social presentes en el Continente “por canales que sean o deban ser aceptables, así como benéficos para los pueblos involucrados”<sup>67</sup> y llevar a América Latina “Al siglo XX”.

#### **1.2.4 Rostow y Huntington: Modernización a cualquier precio**

Las ideas de Rostow deben su influencia al impacto que estas tuvieron sobre el Senador de los Estados Unidos y futuro presidente Kennedy<sup>68</sup>, quien daría a Rostow un enorme protagonismo dentro del gobierno norteamericano como asesor en Seguridad Nacional, y que junto a un equipo de expertos darían su forma final a la Alianza Para el Progreso y a la intervención estadounidense en Vietnam, situaciones en las que a la intervención se le atribuía un carácter urgente, interpretando los dos territorios(sudeste asiático y América Latina) con todas las características del “Periodo de Transición” hacia el crecimiento autosostenido, durante el cual la infiltración comunista podía aprovechar el caos social para promover su visión falsa del camino hacia la modernización.

Aun sin la presencia personal de W. W. Rostow en la administración norteamericana, la teoría de la Modernización, por sí misma, tenía todos los elementos para convertirse en ideología semi-oficial de los Estados Unidos en la década de 1960 y en el sostén ideológico del *New Look* de la Estrategia de Contención. La *modernización* era interpretada como un camino peligroso en el que las sociedades se debatían entre la libertad y el comunismo, lo que le daba a los Estados Unidos no solo la opción, sino la responsabilidad de guiar este proceso a través del ejemplo y los recursos económicos para que las economías de las “áreas emergentes” caminaran sobre sus propios pies sin que la tentación totalitaria y el antiamericanismo desfiguraran el proceso, al tiempo que las pretensiones científicas de la teoría reforzaban viejos prejuicios culturales y una autoimagen del proceso de modernización norteamericano que borraba sus elementos de conquista de territorio y dominio de poblaciones que resultaban más problemáticos para la narrativa del progreso ascendente y, si no armónico, al menos conducido con gran habilidad y con las instituciones adecuadas para la tarea.

---

<sup>67</sup>Latham, *The Right Kind of Revolution*, p. 126.

<sup>68</sup>Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science And 'nation Building' in the Kennedy Era*, p. 56.

Pero si la impronta de Rostow como asesor en temas puramente económicos fue grande, su papel en vincular la doctrina militar con la teoría de la Modernización fue todavía mayor; actuando como enviado especial a Vietnam llevó el pensamiento modernizador y la estrategia de contención más allá de la contrainsurgencia y la guerra interna: fue él quien propuso bombardear Hanói<sup>69</sup> como el camino más seguro para derrotar al comunismo desde su fuente de infiltración a Vietnam del Sur. Pero este caso extremo, producto del alto valor que como objetivo de política internacional tenía la construcción de un Estado viable en Vietnam del Sur es una excepción que confirma la regla de la modernización como la cara ideológica de la Estrategia de Contención en su etapa del *New Look*: la lógica que sigue Rostow para justificar el bombardeo de Vietnam del norte (y más tarde el aumento del pie de fuerza norteamericano de 500.000 a 700.000 efectivos<sup>70</sup>) para proteger a Vietnam del Sur es la misma que se utilizó para intentar aislar a Cuba del Sistema Interamericano (por ser la isla un supuesto centro de infiltración soviética) pero con un añadido: Vietnam del Norte era, para Rostow, un centro industrial que los propios comunistas no estarían dispuestos a arriesgar solo por la perspectiva de lograr el triunfo de la revolución en el sur y la reunificación del país; por tanto, la destrucción del Norte tendría el efecto de aterrorizar a la élite comunista y prevenirla contra sus intenciones de infiltrarse y promover la guerra de guerrillas en el Sur.

Un camino ostensiblemente menos costoso, pero igualmente drástico, fue propuesto por el politólogo Samuel P. Huntington. En el artículo *The Bases of Accommodation*,<sup>71</sup> Huntington traduce la urbanización forzada de Vietnam del Sur como el camino más seguro para hacer de este un Estado viable, pues para Huntington “(...) la popularidad de los revolucionarios no depende de las privaciones económicas sino de las privaciones políticas, esto es, de la ausencia de una estructura de autoridad efectiva. Donde la segunda existe, aunque sea jerárquica y no-democrática, son pocos los avances del VietCong”<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup>David Milne, “‘Our Equivalent of Guerrilla Warfare’: Walt Rostow and the Bombing of North Vietnam 1961-1968”, *The Journal of Military History*, 71.1 (2007), 169–203.

<sup>70</sup>Milne, p. 198.

<sup>71</sup>Samuel P. Huntington, ‘The Bases of Accommodation’, *Foreign Affairs*, 1968, pp. 642–56  
<[http://www.jstor.org/stable/20039333?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/20039333?seq=1#page_scan_tab_contents)> [accessed 20 October 2015].

<sup>72</sup>Huntington, ‘The Bases of Accommodation’.

De lograr Vietnam del Sur estabilizar un tipo de sociedad urbana de clases medias y gobiernos fuertes, sería en poco tiempo invulnerable a los llamados a una revolución agraria y a una guerra popular como la que libraban los vecinos del Norte por la sencilla razón de que la base material de la subversión comunista habría desaparecido. La de Huntington era una elaboración teórica de muchos programas de urbanización y relocalización de la población surgidos en un espacio de tiempo relativamente corto y por iniciativa tanto del gobierno survietnamita como de “Strategic Hamlet Program”, que había surgido temprano en la guerra pero que apenas para 1964 recibió una sustancial atención de los Estados Unidos. Consistía en la creación de villas agrícolas cuya población trabajara los campos en el día y viviera en compendios custodiados por el ejército y fuerzas de autodefensa. Para Huntington, el proceso de urbanización “más que cualquier otra cosa ha sido el responsable del incremento de la población bajo control del gobierno”, teniendo como resultado que “los supuestos básicos en los que se basa la doctrina maoísta de guerra revolucionaria ya no operan. La revolución rural inspirada por Mao ha sido socavada por la revolución urbana auspiciada por los Estados Unidos”.<sup>73</sup>

Huntington daría un giro cualitativo a la teoría de la Modernización, marcando el tránsito de esperanzas liberales al “realismo” conservador, en el que las reformas institucionales, la democratización y la primacía de las élites civiles se aceptaban como objetivos plausibles, pero de ningún modo indispensables si se quería guiar la modernización por un camino acorde con los intereses globales de los Estados Unidos. En el libro *El Orden Político en las Sociedades en Cambio (1968)*<sup>74</sup> explica cómo el proceso de modernización política consiste en la creación de instituciones que median entre la sociedad y el acto de gobernar. La institucionalización es un objetivo incluso más importante que la democracia porque esta última puede existir incluso en sociedades no institucionalizadas donde puede correr el riesgo, en el mejor de los casos, de ser la fuente de gobiernos débiles y sin capacidad de autoridad y en el peor la razón de las sociedades para su disolución. Huntington no discute la importancia del factor económico, está implícito en su razonamiento que la institucionalización y la modernización económica son dos procesos paralelos.

---

<sup>73</sup>Huntington, ‘The Bases of Accommodation’.

<sup>74</sup>Samuel P. Huntington, *El Orden Político En Las Sociedades En Cambio* (Buenos Aires: Paidós, 1991).

Estos casos extremos de violencia antiinsurgente o de ingeniería social de Rostow y Huntington surgieron en Vietnam porque fue este el caso en el que la armonía de la Contrainsurgencia-Modernización-Contención explotó: de alguna manera, la contención sin más parecía imposible ante un enemigo como el gobierno de Hanói que se obstinaba en la reunificación nacional; si la contención era costosa, las herramientas para lograrla parecían cada vez más inadecuadas: la modernización de Vietnam del Sur era imposible mientras fuera acosado por el Norte y la contrainsurgencia no era funcional en un Estado que, precisamente por su atraso, se veía incapaz de atraer la lealtad de sus ciudadanos ya fuera a través de la confianza en su gobierno y/o el temor a sus represalias. Por eso, para la segunda mitad de la década de 1960, toman fuerza estos argumentos en los que la intervención estadounidense y los grandes proyectos que van más allá de la contrainsurgencia se superponen a las recomendaciones diseñadas para periodos de transición más “normales”: el paciente camino de las reformas ayudadas por el ejemplo y los recursos estadounidenses y la derrota de la infiltración comunista a través de su aislamiento en el periodo en el que era más propensa a aparecer y tener éxito, que era la transición rostoviana hacia el crecimiento autosostenido.

El proceso político normal esperado por las agencias estadounidenses era de mucha menor intensidad, y en el cual los objetivos de contrainsurgencia pudieran seguirse sin perturbar las estructuras de poder existentes, pero al mismo tiempo realizando las reformas necesarias. Las tácticas que habrían de seguirse para garantizar la seguridad en estos casos serían las del aislamiento de las guerrillas de la población civil, lo que se convertiría en el núcleo de las doctrinas contrainsurgentes.

### **1.3 Las doctrinas de contrainsurgencia**

Las doctrinas de contrainsurgencia son el segundo elemento clave para entender la acción Cívico militar. Algunos autores subsumen la doctrina militar contrainsurgente en la llamada Doctrina de Seguridad Nacional que sería en parte una creación estadounidense como

también una apropiación autóctona de los cuerpos militares latinoamericanos por la cual se habría reorientando la atención del Ejército desde la *guardia de fronteras* a la *represión interna*. Francisco Leal Buitrago<sup>75</sup> y Elsa Blair<sup>76</sup> son especialmente enfáticos en esto por razones sencillas de entender: como herramienta analítica, la Doctrina de Seguridad Nacional, no obstante lo vago impreciso del término, es útil para explicar las actuaciones de los ejércitos latinoamericanos durante la guerra fría y darles cierta continuidad espacio-temporal. Mas para esta investigación el concepto no ayuda a entender la actuación de las fuerzas armadas de Colombia antes de 1970 ni las afinidades del conflicto en este país con experiencias en otras partes del mundo.

Retroactivamente, la sombra de las dictaduras del Cono Sur ayuda a explicar muy bien los golpes militares de las décadas anteriores y el tipo de motivaciones e instituciones que promovieron este tipo de ideas, como la Escuela de las Américas, pero la verdad es que hasta 1970 el tipo de intervención de las fuerzas armadas en la política podía tener motivaciones contradictorias entre sí: un golpe militar podría significar hacer presencia en zonas apartadas amenazadas por el comunismo, defender la constitución o mediar entre luchas partidistas o de grupos de interés que paralizaban la acción de las instituciones civiles. El tipo de actuaciones (no solo golpes de estado) reaccionarias que buscaban frenar el avance de las organizaciones de izquierda en la política y que se entregaron sistemáticamente a la tarea de desarticulación del movimiento obrero y estudiantil a través de asesinatos selectivos, torturas y desapariciones, que es lo que normalmente se equipara a “seguridad nacional” solo se consolida y se hace digno de ese nombre con la caída de Salvador Allende en 1973<sup>77</sup>, a la que le sigue la transformación de algunas dictaduras como la de Brasil y Paraguay, el ascenso de nuevas como en Argentina, Uruguay y Bolivia y un sutil cambio en las prácticas de las agencias de seguridad como en Colombia durante el gobierno de Julio César Turbay entre 1978 y 1982.

---

<sup>75</sup>Leal Buitrago, *La Seguridad Nacional a La Deriva: Del Frente Nacional a La Posguerra Fría*.

<sup>76</sup>Blair Trujillo, *Las Fuerzas Armadas: Una Mirada Civil*.

<sup>77</sup> Para un análisis de esta evolución de las dictaduras militares ver: Josué Noé De la Vega Morales, ‘Del Estado Populista Al Estado Contrarrevolucionario En América Latina’, in *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12.2006): Viejas Y Nuevas Alianzas Entre América Latina Y España* (CEEIB, 2006), pp. 344–64 (pp. 12–13).

La formulación de las doctrinas contrainsurgentes es, en cambio, mucho más específica y no tuvo el mismo impacto en todos los países latinoamericanos, sino principalmente en aquellos en los que al menos un grupo armado irregular podía sistemáticamente eludir la acción del Estado, ya fuera este de naturaleza política o una especie de bandolerismo a la colombiana. Estos países eran El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Colombia y hasta cierto punto Venezuela. En cambio, su aplicación es afín a las experiencias del sudeste asiático y África, que no se asocian con la doctrina de Seguridad Nacional.

El investigador Alfredo Rangel<sup>78</sup>, por otra parte, entiende el conflicto en Colombia como un ejemplo de guerra insurgente similar a otras ocurridas a partir de 1945, pero la relación que establece entre los conflictos del Indochina, Filipinas, Malasia, El Salvador, Perú y Colombia no es clara en absoluto, y el factor teórico en el desarrollo de los conflictos está ausente, lo que da a su trabajo un tono pseudo-comparativo que omite la importancia del interés estadounidense en la formulación de la doctrina contrainsurgente, en la elaboración de políticas y en el financiamiento de este tipo de conflictos en el mundo.

### **1.3.1 La doctrina norteamericana**

Los Estados Unidos desarrollaron una doctrina de “guerra especial” en la Segunda Guerra Mundial, cuando a cargo de William J. Donovan a la Oficina de Servicios Estratégicos (OSS) se le asignaron labores de sabotaje, infiltración, organización de guerrillas entre las poblaciones ocupadas por las fuerzas del Eje y otros actos de guerra irregular. Donovan<sup>79</sup> se inspiró en la tradición inglesa de operaciones de comando y en los llamados de Winston Churchill a crear “un infierno en el continente” “sembrándolo de cadáveres alemanes”<sup>80</sup>. La OSS se convertiría en la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y tendría, al terminar la guerra, la totalidad de las operaciones de “guerra especial” de los Estados Unidos, debido a que el tipo de acciones relacionadas con esta doctrina<sup>81</sup> gozaban de poca popularidad entre los militares profesionales, que querían tener poco o nada que ver con comportamientos que

---

<sup>78</sup> Alfredo Rangel Suárez, *Guerra Insurgente: Conflictos En Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador Y Colombia* (Intermedio, 2001).

<sup>79</sup> McClintock, Chapter 2.

<sup>80</sup> McClintock, Chapter 2.

<sup>81</sup> Los Estados Unidos tenían la costumbre de realizar ejecuciones sumarias de infiltrados y saboteadores alemanes durante la guerra en Europa. Ver: Andrew J. Birtle, *U. S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine 1942-1976* (Washington, D. C.: Center of Military History, 2006), p. 9 y 147, donde se discute el status de combatientes de las guerrillas.

consideraban indignos de su status. La “guerra especial” no se consideraba parte de los programas de estudio militares ordinarios, pues era considerada como una ayuda a las tropas regulares y no como una forma de guerra en sí misma. Sin embargo, el antecedente de la organización de guerrillas entre las poblaciones locales ocupadas sería un importante antecedente para el desarrollo de la doctrina contrainsurgente y de la Acción Cívico Militar en el mundo, aunque en este punto el carácter político y las implicaciones económicas de la influencia militar en las comunidades serían de importancia menor.

La adaptación a la guerra irregular por parte de las agencias propiamente militares llegó con dos eventos: la guerra civil griega (1946-1949) y la guerra insurgente en las Filipinas (1949-1954). En Grecia, el Partido Comunista libraba una guerra de guerrillas contra la alianza de antiguos colaboracionistas nazis, monárquicos y republicanos de derecha. En esta guerra, llamada la “proclamación formal de la guerra fría”,<sup>82</sup> los Estados Unidos combinaron cuatro tipos de actuación que, aunque en su momento no fueron objeto de estudio profundo, para 1960 serían reexaminados a la luz de los problemas posteriores de la guerra fría<sup>83</sup>: la necesidad de ayuda militar en tiempos de paz, la presencia de oficiales estadounidenses como asesores; la necesidad de desarrollar tácticas específicas de contraguerrilla y la participación de los Estados Unidos en las hostilidades sin comprometer demasiados recursos. Los primeros manuales de contrainsurgencia estuvieron a cargo del oficial Russel Volckmann, quien había organizado en Filipinas una fuerza guerrillera antijaponesa en las montañas de Luzón Central.

El verdadero laboratorio de la doctrina contrainsurgente sería la guerra en las Filipinas, llamada también Rebelión Huk, por ser este el nombre de la guerrilla contra la que luchaba el gobierno filipino<sup>84</sup>. El Hukbalahap era un movimiento agrario armado que amenazaba al gobierno filipino –heredero del poder colonial estadounidense- en Luzón Central, la principal isla del archipiélago que compone este país. El Hukbalahap había nacido como resistencia a la ocupación japonesa y había tenido el apoyo de algunos oficiales

---

<sup>82</sup>Citado por: McClintock, Chapter 1.

<sup>83</sup>Robert W. Selton, ‘The Cradle of U.S. Cold War Strategy’, *Military Review*, XLVI.August 1966 (1966), 47–55.También es discutido por McClintock, Chapter 1.

<sup>84</sup>McClintock, Chapter 3.y Rangel Suárez.

estadounidenses que se habían quedado tras las líneas enemigas cuando el imperio japonés invadió las Filipinas, que eran para entonces una colonia norteamericana.

El líder de los Huk, Luis Taruc<sup>85</sup> había organizado su ejército con los cuadros del Partido Comunista y otros elementos de izquierda que estaban en prisión o bien habían pasado a la clandestinidad. Durante la guerra mundial, los Huk, a veces con ayuda estadounidense, condujeron operaciones de hostigamiento a los japoneses, a quienes, obligaban a comprometer una gran cantidad de soldados en la persecución de unos pocos guerrilleros. Con la retirada de los japoneses, que habían recibido el apoyo de los dueños de las plantaciones de arroz, el movimiento Huk se transformó en un partido agrario con demandas económicas moderadas, que rápidamente fue acusado de comunista, a pesar de no contar con apoyo soviético ni posteriormente chino. En 1950, el antiguo combatiente antijaponés Ramón Magsaysay<sup>86</sup> fue nombrado Secretario de Defensa, puesto desde el que lideró, junto a su cercano aliado, norteamericano Edward Lansdale una campaña de reorganización del Ejército y una serie de políticas propagandísticas inspiradas por su ayudante personal, que lo llevarían a la presidencia y a la derrota del grueso del ejército Huk para 1954.

La reorganización de Magsaysay, a menudo vista como la contrainsurgencia modelo, era producto de varios elementos. El primero era la organización de cuerpos especiales de contraguerrilla llamados Batallones de Equipo de Combate, con una fuerza de aproximadamente 1100 hombres y

Organizados para reflejar el cambio en las tácticas de un modo convencional a uno no-convencional basado en operaciones de unidades pequeñas, movilidad y poder de fuego a nivel de unidades [rifles automáticos]. La artillería y unidades de mortero pesadas fueron removidas del batallón y reemplazadas por compañías de reconocimiento y de fusileros adicionales. Cuando la artillería era requerida en una operación era anexada al sector para ser utilizada específicamente en esa operación<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup>‘Luis Taruc- Getting Ready for War with Japanese’ <<https://www.youtube.com/watch?v=ATRcR2KUjIQ>> [accessed 10 January 2016].

<sup>86</sup>Lawrence M. Greenberg, *The Hukbalahap Insurrection. A Case Study of a Successful Anti-Insurgency Operation in the Philippines - 1946-1955*, 2005, p. 81.

<sup>87</sup>Greenberg, p. 126.

Las tácticas contrainsurgentes, además de la movilidad y poder de fuego, incluían la llamada Acción Psicológica, que estaba a cargo del Civil Affairs Office (CAO), bajo dirección del propio Magsaysay. La acción psicológica abarca tanto la utilización de acciones de terror (como interrogatorios y ejecuciones sumarias) como la innovación en tácticas para desmoralizar y desorganizar a los Huk, a través, por ejemplo, de la implantación de cartuchos explosivos en los arsenales insurgentes, la aparición de hojas volantes<sup>88</sup> que avisaban la presencia de infiltrados del ejército en áreas seguras, programas de compra de armas Huk para incentivar la desertión y la utilización de organizaciones religiosas, campañas de radio y propaganda distribuida desde aviones para sembrar la sospecha entre los Huk y minimizar su capacidad de acción.

El segundo elemento de la política contrainsurgente de Magsaysay era la Acción Cívico-Militar. Fue en las Filipinas donde se le dio el nombre que conservaría este tipo de operaciones. La situación económica de las Filipinas, y especialmente de Luzón Central, ha sido descrita<sup>89</sup> como intolerable por numerosas fuentes, con el 98% de la tierra en manos del 2% de la población, y la mayoría de campesinos sometidos a un régimen arrendatario donde debían pagar enormes tributos por pequeñas parcelas que no les podían garantizar su sustento. La ACM de Magsaysay y Lansdale (quien reclamaría la autoría de estas ideas) buscaba utilizar, en los estadios más duros de la confrontación, la presencia del ejército no solo como combatiente, sino como agente del cambio, arrebatándole a los Huk la justificación de su existencia ante el campesinado. La CAO hacía presencia en todos los batallones a través de asesores que respondían directamente a Magsaysay y cuya labor era asegurar que la dimensión política de la presencia militar entre la población tuviera un efecto duradero. Los batallones de ingenieros construyeron caminos, instalaron puestos médicos y realizaron todo tipo de actividades que llegaban incluso a la entrega de tierras entre los campesinos para mejorar así la imagen del Ejército entre la población civil. El programa de Acción Cívico-Militar en Filipinas fue, sin duda gracias a la presencia de Lansdale, el esfuerzo más consistente hecho al respecto en el mundo, llegando a ser

---

<sup>88</sup>Greenberg, p. 118.

<sup>89</sup>McClintock, Chapter 4.

exportado a Vietnam a través de la asesoría del propio Lansdale y de la presencia del Grupo de Acción Cívica Filipino<sup>90</sup> en Vietnam del Sur.

El tercer elemento era la realización de reformas económicas de mayor alcance (Nation-building), en las que la Fuerza Armada Filipina no tomaba parte, pero que estaban dirigidas a las áreas más deprimidas y a los veteranos Huk. Este elemento en realidad fue un esfuerzo publicitario de Magsaysay y Lansdale sin ningún efecto palpable dentro de la estructura de tenencia de la tierra en las Filipinas. Para el momento en que Magsaysay murió en un accidente aéreo en 1957, el alcance del reparto era mínimo, con cerca de 6000 familias favorecidas por los programas de reubicación de de las Fuerzas Armadas<sup>91</sup>, y menos de 250 veteranos Huk por los programas de reasentamiento para guerrilleros que desertaran<sup>92</sup>. Los beneficios, sin embargo, eran prometidos en interrogatorios, en actividades públicas de la fuerza armada y en campañas de radio, lo que llevó a la mayor parte de la población a pensar que, en efecto, se trataba de beneficios reales, por lo que fueron un factor importante en la desmoralización de los combatientes Huk: la opinión pública recibió a Magsaysay como a un benefactor y su popularidad aumentó, en detrimento de la insurgencia agraria.

La Guerra de Corea fue al mismo tiempo un campo de observación de los métodos comunistas de organización y una pausa en el desarrollo de la guerra contrainsurgente. Observación porque sería el lugar desde el que las agencias militares (entre ellas la colombiana) estudiaran los conflictos en Vietnam, Malasia, Filipinas y China, donde ocurrían o habían ocurrido los más importantes conflictos insurgentes de la región y el mundo, pero una pausa porque el conflicto en la propia Corea (que terminó con la estabilización de la división del país) se desarrolló como una guerra regular, con mínima actuación de guerrillas y cuerpos de operaciones especiales.

Fue en Corea donde los oficiales se familiarizaron con los primeros manuales de guerrillas, como el FM 31-20<sup>93</sup> y con los escritos de Mao Tse-Tung y del vietnamita Vo Nguyen Giap,

---

<sup>90</sup>Shelby L. Stanton, *Vietnam Order of Battle* (Stackpole Books, 2003), p. 270.

<sup>91</sup>El programa Economic Development Corps (EDCOR) de las fuerzas armadas se concentró en reubicar familias a las aun escasamente pobladas islas de Mindanao y Palawan. David Wurfel, 'Philippine Agrarian Reform under Magsaysay', *David Wurfel*, 27.1 (1958), 7-15 (pp. 8-9).

<sup>92</sup>McClintock, Chapter 4.

<sup>93</sup> El primer manual de Volckmann, llamado *Operations Against Guerrilla Forces (FM 31-20)*; el Segundo sería *Organization and Conduct of Guerrilla Warfare (FM 31-21)* Birtle, p. 150.

los mayores teóricos de la guerra popular y revolucionaria. Las teorías de Nguyen Giap fueron mucho menos estudiadas que las de Mao, pero los investigadores más agudos supieron captar en sus escritos un trasfondo político que había sido ignorado por la doctrina militar hasta el momento. Las ideas de Nguyen Giap<sup>94</sup> fueron apropiadas especialmente por los franceses, pero pueden resumirse en el papel del nacionalismo popular y el rechazo del colonialismo externo (en lo político) a través de una guerra larga y paciente luchada con los métodos de guerra irregular (en lo militar). El pensamiento de Mao Tse-Tung tuvo una difusión mucho más amplia, si bien sus diferencias con Nguyen Giap no son tan profundas como para que este último sea objeto de una discusión extensa en esta investigación.

Mao fue, hasta la aparición de los escritos de Ernesto “Che” Guevara, la principal fuente de estudio de la guerra de guerrillas. Sus escritos fueron traducidos desde 1941, en un panfleto de alta circulación contra la invasión japonesa, por Samuel B. Griffith, del Cuerpo de Marines de los Estados Unidos y luego reeditado en 1961, en el punto más álgido de la doctrina contrainsurgente norteamericana. Los puntos de Mao que más influyeron en la formulación norteamericana de la guerra irregular son: Primero, las diferencias de la guerra de guerrillas con la guerra regular, que en los escritos de Mao tenían una expresión clara y muy precisa: flexibilidad de la organización guerrillera, que responde, ante todo, a circunstancias locales; una guerrilla puede tener pocos, algunos o muchos integrantes, dependiendo de los problemas y posibilidades concretos de un lugar determinado. Ausencia de “batallas decisivas”<sup>95</sup> en la guerra de guerrillas, producto de la extrema movilidad de las tropas que privilegian el hostigamiento corto y las retiradas rápidas. El papel de la iniciativa de los pequeños grupos guerrilleros en detrimento de los mandos centralizados. Inoperancia de los conceptos de vanguardia y retaguardia, etc. Todo lo cual no obsta para que se interponga una barrera infranqueable entre una guerra de guerrillas y una guerra “ortodoxa” o regular. Segundo, el objetivo político de la guerra irregular, que nunca debe perderse de vista y al que siempre debe subordinarse todo esfuerzo organizativo. Y tercero, las relaciones de la guerrilla con la población civil. Es este el último punto al que más atención se le ha dedicado en la literatura militar.

---

<sup>94</sup>Võ Nguyên Giáp, ‘People’s War, People’s Army’ <<https://www.marxists.org/archive/giap/1961-pwpa.pdf>> [accessed 10 January 2016].

<sup>95</sup>Esto es, los ejércitos no se aniquilarán uno al otro en un solo encuentro. Ver: Giáp, p. 22.

Como suele suceder en los escritos militares, desde Sun Tzu hasta Clausewitz, todo el pensamiento de Mao terminó, ante los ojos de la crítica, reducido a una sentencia corta y a la que se le dio carácter axiomático: *que la guerrilla se mueve entre la población como un pez en el agua*<sup>96</sup>. Esta analogía, que anulaba la profunda dimensión de los escritos militares de Mao, sirvió de punto de partida para la elaboración teórica de la Acción Cívico-Militar y de la Acción Psicológica. En este punto Mao se refería a la posibilidad de mantener formaciones guerrilleras activas por largos periodos de tiempo en la retaguardia enemiga, gracias a que la guerrilla era capaz (si observaba ciertas reglas de conducta y llevaba a cabo propaganda política adecuada) de ganarse a la población civil, lo cual haría muy difícil para el enemigo su identificación y aniquilación.

Finalmente, los Estados Unidos añadieron a su experiencia de primera mano y al estudio de la literatura militar revolucionaria, el estudio histórico de muchos eventos, entre ellos las guerras coloniales y semi-coloniales de los Estados Unidos en Centroamérica y las Filipinas a principios del siglo XX, pero especialmente fueron comentadas las guerras indias del oeste norteamericano y la resistencia de los partisanos soviéticos en la Segunda Guerra Mundial. De las guerras indias captaron un ejemplo de tácticas de manejo de poblaciones locales como espías, exploradores e incluso combatientes<sup>97</sup>, mientras que de la guerra en la Unión Soviética sacaron conclusiones sobre el uso irracional de los métodos terroristas<sup>98</sup> entre la población civil como el gran error de los alemanes entre los campesinos ucranianos, polacos y de los países bálticos, que en principio se hubieran mostrado proclives a apoyar a los nazis contra el dominio ruso y estalinista. Estas series de publicaciones, aparte del propio estudio de casos de interés, legaron una reescritura de la historia favorable a los Estados Unidos en todas las guerras contra los nativos americanos y

---

<sup>96</sup> Mao (en la traducción al inglés de Samuel B. Griffith) dice:

Many people think it impossible for guerrillas to exist for long in the enemy's rear. Such a belief reveals lack of comprehension of the relationship that should exist between the people and the troops. The former may be likened to water and the latter to the fish who inhabit it. How may it be said that these two cannot exist together? It is only undisciplined troops who make the people their enemies and who, like the fish out of its native element, cannot live. Tse Tung Mao, *Mao Tse-Tung on Guerrilla Warfare.*, FMFRP 12-1 (U. S. Marine Corps, 1961), pp. 92–93.

<sup>97</sup> Donald V. Rattan, 'Antiguerrilla Operations - A Case Study From History', *Military Review*, XL.May (1960), 23–27.

<sup>98</sup> McClintock Chapter 3.

las repúblicas de Centroamérica<sup>99</sup>, que ayudarían a reforzar la autoimagen positiva que las agencias militares norteamericanas tenían de sí mismas.

### 1.3.2 La influencia de las doctrinas francesa e israelí

La doctrina estadounidense se nutrió de las experiencias y producciones teóricas francesas en el sudeste asiático y Argelia, donde Francia luchaba por mantener sus últimas poblaciones coloniales. El principal teórico francés, Roger Trinquier<sup>100</sup>, hacía énfasis en el entrenamiento de las poblaciones locales para labores contrainsurgentes y en la desarticulación de las redes de apoyo a los movimientos sublevados que podían surgir entre las poblaciones alzadas en armas, ya fueran movimientos rurales o urbanos. Esta doctrina en gran parte complementó la Acción Psicológica norteamericana, ya que planteaba, en términos directos, la necesidad de la tortura, del aislamiento de poblaciones, asesinatos selectivos y otras tácticas terroristas que los Estados Unidos, por su política de *plausible deniability*<sup>101</sup>, no admitían en manuales y publicaciones oficiales, aunque fueran una práctica común. La doctrina francesa le asignaba a la tortura el mismo papel que a las bombas de un avión militar, y a sus efectos, por más desagradables que pudieran parecer, una utilidad inmediata, que era la desorganización de los movimientos insurgentes. En opinión de Trinquier, si los movimientos revolucionarios no podían crear un vínculo estable y permanente con la población civil, se verían obligados a recurrir al terrorismo, momento en el que se convertirían en un blanco fácil para las tácticas contrainsurgentes que él defendía.

Para Trinquier, la necesidad de reformas económicas que aseguraran la lealtad de las poblaciones a Francia no era un problema, pues en principio no le resultaba inaceptable. Los franceses no desarrollaron una versión de la ACM como los norteamericanos, pues la guerra en Indochina y Argelia los tomó prácticamente por sorpresa y la prioridad fue

---

<sup>99</sup>Ver como ejemplo el discurso de Hilsman.

<sup>100</sup>Roger Trinquier, *Modern Warfare. A French View of Counterinsurgency* (Westport, Connecticut: Praeger Security International, 1963).

<sup>101</sup>McClintock, Chapter 2.:

The limits of covert action were defined by NSC 10/2 in terms of appearances, not substance, with the enunciation of the now-familiar yardstick of "plausible deniability". Covert action was to be "so planned and conducted that any U. S. government responsibility for them was not evident to unauthorized persons and that if uncovered, the U. S. Government can plausibly disclaim any responsibility for them.

siempre la organización militar de las poblaciones locales afines a la autoridad colonial. Estas poblaciones organizadas en guerrillas o “maquis”<sup>102</sup> (lideradas por franceses) debían establecer su autoridad en territorio enemigo a través del miedo pero también de la colaboración amigable, a través de beneficios a las comunidades. Estos elementos mencionados por Trinquier no fueron desarrollados por en el sentido de la necesidad de reformas a gran escala, pero fueron seguidos por los principales teóricos norteamericanos e incorporados a sus interpretaciones de la población local como el objetivo principal del control por parte de las autoridades militares modernas.

Una última fuente militar que integró la Acción Cívico-Militar fue la doctrina israelí de colonización militar. Lo que puede llamarse la versión civil de la Acción Cívico Militar es un proyecto de construcción de nación mucho más amplio que el de los otros países que aplicaron este modelo de contrainsurgencia modernizante. Al contrario de otros países, el servicio militar israelí es obligatorio y el compromiso de los ciudadanos (que ven la existencia del Estado en permanente amenaza) con la Fuerza de Defensa Israelí (FDI) es alto. Al mismo tiempo las labores de colonización están siempre relacionadas con las necesidades de los aparatos de seguridad, lo que hace que la coordinación entre colonos y Ejército sea permanente e incluso necesaria. Además, como espacio de socialización entre individuos provenientes de diferentes nacionalidades era indispensable para crear una población leal y heterogénea<sup>103</sup>. La colonización militar de territorios agrícolas se dio a partir de dos programas de la FDI:<sup>104</sup> el Najal y el Gadna.

El Najal, o Juventud Pionera Combatiente, era un cuerpo especial de conscripción agrícola en el que, luego del entrenamiento militar, los soldados pasaban por un periodo de 12 meses de trabajos en el campo en labores de colonización, que muchas veces terminaban en la fundación de pequeñas poblaciones en los territorios fronterizos que reforzaran el vínculo entre defensa y colonización. El Najal funcionaba en la práctica como una continuación de organizaciones juveniles sionistas, que reforzaba valores de vida comunitaria y trabajo agrícola en las granjas colectivas y en las granjas cooperativas. El Gadna era un programa

---

<sup>102</sup>Trinquier, p. 83 y ss.

<sup>103</sup>Ministerio de Defensa de Israel, *El Ejército Como Factor de Desarrollo. La Experiencia de Israel Y Su Eco En América Latina* (Tel-Aviv, 1968).

<sup>104</sup>Ze'ev Drory, *The Israel Defence Force and the Foundation of Israel : Utopia in Uniform* / (London ; RoutledgeCurzon, 2005).

de conscripción temprana de jóvenes (desde los 14 años) para continuar la educación e inculcar conceptos y valores de los más jóvenes con el Estado de Israel. A través de estos programas Israel logró la incorporación de inmigrantes y la creación de algunas colonias agrícolas<sup>105</sup>.

La influencia de las doctrinas israelíes en Latinoamérica fue particularmente fuerte, aunque su implementación tuviera un alcance muy limitado. Muchos oficiales veían con buenos ojos la labor de la IDF de creación de ejércitos productivos y a la vez como espacio de participación ciudadana, y la IDF, a su vez, buscaba ampliar su base de apoyo mundial a través de contactos, asesoría y prensa favorable. En Ecuador y en Perú se crearon Colonias de conscripción agrícola que no tuvieron demasiado impacto, aunque su mera existencia<sup>106</sup> es indicativa de un imaginario militar de servicio que existía al menos en un sector de la oficialidad.

En Colombia no se dieron proyectos de colonización militar, pero algunos oficiales participaron en cursos en Israel y propagaron sus ideas en los órganos de difusión del pensamiento militar<sup>107</sup>. El propio general Ruiz Novoa, ministro de guerra colombiano, sería invitado de honor en el desfile del día nacional israelí de 1964, y expresaría una enorme simpatía por el régimen agrario del país hebreo<sup>108</sup>.

Los fracasos en la implementación de una idea que despertó un grado tan alto de entusiasmo entre los militares deben buscarse en la diferencia de circunstancias de Latinoamérica e Israel: en este último país, la juventud politizada, entrenada militarmente y con vocación pionera (o colona) era útil a los fines del Estado, en el sentido de mantener grados altos de productividad al mismo tiempo que necesidades de defensa. En Latinoamérica, por otro lado, la colonización militar, aunque un objetivo romántico, no atraía a la juventud, que buscaba la ciudad como espacio de realización personal, ni era consistente con la voluntad política de los gobernantes, que no veían con buenos ojos la politización juvenil, que rara vez era proclive a apoyar el orden establecido. Por último, los problemas de modernización eran radicalmente diferentes, ya que el latifundio y los

---

<sup>105</sup>Drory.

<sup>106</sup>Ministerio de Defensa de Israel, pp. 47–77.

<sup>107</sup>Ministerio de Defensa de Israel, pp. 22–28.

<sup>108</sup>Villamizar, p. 294.

problemas de distribución no existían en Israel, donde la labor agrícola se hacía en territorios vírgenes o usurpados a los árabes<sup>109</sup>.

### 1.3.3 La Acción Cívico Militar en el mundo

La combinación de las ideas de la Modernización y las doctrinas de contrainsurgencia “que hacía énfasis en la importancia de rectificar las condiciones que se creía habían contribuido al surgimiento de la amenaza de la insurgencia”<sup>110</sup> es la base del programa de Acción Cívico Militar tal y como fue aplicado en Colombia en la década de 1960. Este tipo de proyectos fueron aplicados en muchos países, entre ellos la mayoría de los latinoamericanos (con grados diferenciados de profundidad), pero muchos de ellos escenarios de la guerra fría, en los que el ejército temía la aparición o la expansión de una insurgencia comunista, y en otros en los que esta tuvo probabilidades reales de derrocar al gobierno establecido.

En Centroamérica, los gobiernos “esencialmente militares” realizaron un esfuerzo de propaganda en la que se construyeron algunas escuelas y caminos, pero que “no enmascaraban el absurdo”<sup>111</sup> de la falta de voluntad política de las oligarquías locales para realizar la reforma agraria y emprender esfuerzos de modernización militar importantes. Entre ellos el más grande programa fue el de Guatemala, donde el Ejército construyó 32km de carreteras en 1965 e inició programas de almuerzos escolares y educación primaria<sup>112</sup> que, sin embargo, no pudieron sacar al país de los más atrasados del continente. En el resto de países latinoamericanos los esfuerzos modernizadores fueron o bien detenidos por golpes de Estado, o se integraron a procesos de reforma de mayor envergadura, como en Perú (con la revolución militar de 1968) o Bolivia (durante los gobiernos de Víctor Paz Estenssoro). En Chile y Brasil<sup>113</sup>, países relativamente industrializados aunque con problemas políticos similares a los del resto del continente, las fuerzas armadas habían realizado algo parecido a la ACM a principios del Siglo XX, pero estas iniciativas no pudieron ser puestas en práctica en el grado deseado.

---

<sup>109</sup>Latham, *The Right Kind of Revolution*, p. 123.

<sup>110</sup>Barber and Ronning, p. 52.

<sup>111</sup>Barber and Ronning, p. 205.

<sup>112</sup>Barber and Ronning, p. 205.

<sup>113</sup>Celso Castro, ‘The Army as a Modernizing Actor in Brazil, 1870-1930’, in *The Soldier and the State in South America: Essays in Civil-Military Relations*, ed. by Patricio Silva (Palgrave Macmillan, 2001).

En Tailandia, las ACM se orientaron al estrechamiento de relaciones cara a cara entre los militares y la población, gran parte de la cual era analfabeta, y la expansión de los servicios de radio en un país en el que las estaciones chinas y vietnamitas podían, en algún momento, ser más fácilmente escuchadas que las del gobierno de Tailandia. Para 1968, los programas, organizados en Brigadas Móviles de Desarrollo, habían beneficiado más de 600.000 personas en 14 provincias, especialmente en áreas donde se compartía frontera con países en los que existía insurgencia, como Camboya y Laos<sup>114</sup>. El relativo éxito de las ACM en este país se debe a que el gobierno monárquico nunca estuvo seriamente amenazado por la oposición comunista, y por la relativa estabilidad de su vida urbana, en la que el campo no jugaba un rol político demasiado importante.

En Vietnam, en cambio, el grado de éxito de las ACM fue inversamente proporcional a la cantidad (enorme) de recursos que se invirtieron en ellas. Como se mencionó, existían brigadas como la filipina y, con el aumento del pie de fuerza norteamericano, un enorme esfuerzo de algunos oficiales por congraciarse con las poblaciones locales. Aunque en teoría en el esfuerzo por ganarse “las mentes y los corazones” de Vietnam del sur para construir un régimen político estable y poco vulnerable a la penetración comunista, la ayuda, especialmente médica, fue siempre solo una pequeña parte del lado bélico de la presencia estadounidense. La fuerza aérea, por ejemplo, estableció en algunas poblaciones sistemas de banderas que alertaban de la normalidad, alerta o presencia de insurgentes del Viet-Cong en sus poblaciones, que eran sobrevoladas a diario por aviones militares, con lo cual se tenía una coordinación permanente. McClintock reúne declaraciones según las cuales las tropas estadounidenses en Vietnam estaban más interesadas en “matar Viet-Congs”<sup>115</sup> que en ganarse el favor de los civiles, y es bien conocida la animosidad que estas se ganaron gracias a las grandes operaciones de desplazamiento, a las acciones de *Search and Destroy* y a los bombardeos indiscriminados, unidos al apoyo que las fuerzas de ocupación brindaban a un gobierno militar altamente represivo y al hecho que, paradójicamente, quienes intentaban construir nación eran las mismas personas encargadas de mantenerlo dividido en dos.

---

<sup>114</sup>Chaiyo Krasin, ‘Military Civic Action in Thailand’, *Military Review*, 1968, 73–77 (p. 77).

<sup>115</sup>McClintock, Chapter 11.

## 1.4 El cambio en la situación política internacional

La década de 1970, con la derrota estadounidense en Vietnam, presenció una retirada general de las doctrinas contrainsurgentes asociadas a la idea de modernización capitalista por factores relacionados entre sí: la crisis económica de principios de la década; la concentración de las superpotencias en el mantenimiento del orden interno y; el cambio de estrategia de enfrentamiento entre las superpotencias de la contención al *détente*<sup>116</sup> o un relajamiento de las tensiones existentes caracterizados por una comunicación directa entre los centros de poder (establecida en 1962 después de la crisis de los misiles en Cuba) y la firma de acuerdos de reducción de armamentos nucleares, especialmente los acuerdos Strategic Arms Limitation Talks: SALT I y SALT II<sup>117</sup>.

La muerte de Ernesto Guevara en Bolivia en 1967 marcaría el declive de los movimientos guerrilleros en Latinoamérica por lo menos hasta el triunfo sandinista en 1979. Los gobiernos contrarrevolucionarios, cada vez más obsesionados por la eliminación del “enemigo interno” cambiaron el compromiso (incluso formal) de los programas políticos modernizadores por un mantenimiento del status quo (cualquiera que este fuera) mientras que el agotamiento del “desarrollismo” haría imposibles las políticas de gasto excesivo o de sustitución de importaciones. Lo que desembocaría, a partir de 1980, en la aplicación del neoliberalismo, totalmente ajeno a los objetivos de Modernización de la década de 1960.

## 1.5 Conclusión

La ACM nació como una aplicación concreta del “new look” del presidente John F. Kennedy, que a su vez era un desarrollo de la estrategia de contención del comunismo de los primeros años de la guerra fría. Esta aplicación tomó de la teoría de la Modernización de Rostow y otros autores una interpretación teleológica de la historia según la cual los países transitaban por una serie de etapas preestablecidas desde una economía “tradicional” a una etapa de “crecimiento autosostenido” y de allí a una de “consumo de masas”. La

---

<sup>116</sup> La relación entre la búsqueda de estabilidad interna y la implementación del Détente se encuentra en Jeremi Suri, *Power and Protest: Global Revolution and the Rise of Détente* (Harvard University Press, 2009).

<sup>117</sup> *Cambridge History of the Cold War Vol. III: Endings*, ed. by Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad (Cambridge University Press, 2010), p. 39.

transición de la economía tradicional al crecimiento autosostenido estaba marcada por problemas de inestabilidad que hacían, en el periodo de la guerra fría, atractiva la infiltración comunista, que se ofrecía como una vía alternativa a la modernización. Los autores partidarios de la Modernización prescribieron, para este tipo de situaciones, una combinación de fortalecimiento del orden interno a través de las doctrinas contrainsurgentes con programas masivos de ayuda exterior para ayudar a las naciones atrasadas a llegar al crecimiento autosostenido sin caer en el peligro del comunismo.

La preocupación por el orden interno inició una serie de reformas en los ejércitos del tercer mundo, especialmente entre aquellos de países que, como Colombia, contaban con grupos insurgentes que podían amenazar la estabilidad institucional. Los objetivos contrainsurgentes se relacionaron con la teoría de Modernización en la aplicación de programas como la ACM, en los que se utilizó a la institución militar como agente al mismo tiempo modernizador y contrainsurgente, con éxitos variables.

Este tipo de programas fueron puestos a prueba en países que sirvieron como laboratorios para refinar las teorías y llevar a cabo objetivos políticos propios de la política de bloques (evitar que nuevos países cayeran ante el comunismo). Los países receptores, sin embargo, tenían un grado de autonomía considerable y situaciones políticas disímiles, que hicieron de la implementación de la acción cívica en el mundo un esfuerzo desigual, pero cercanamente relacionado a través de programas de entrenamiento, cursos militares, divulgación bibliográfica y personajes clave. Así, el caso colombiano, tema del segundo capítulo, no puede separarse del contexto internacional que permitió su existencia.

## Capítulo 2: La Acción Cívico Militar en Colombia

### 2.1 La evolución de la institución militar en Colombia

Las constantes intervenciones militares en América Latina llevaron a muchos sociólogos, principalmente norteamericanos, a pensar de manera sociológica cómo habían evolucionado los ejércitos de la región, que, a diferencia de los Estados Unidos, no habían podido convertirse en cuerpos disciplinados y subordinados al poder civil. La constante intervención de los militares en política, especialmente a través de golpes de Estado, era vista como un problema a principios de la década del 60, y siguió siéndolo para muchos académicos, principalmente politólogos, si bien con la caída de Salvador Allende en 1973, el marcado carácter contrarrevolucionario de las intervenciones militares (con la sola excepción del Perú de Juan Velasco Alvarado) causó una aceptación mayor, aunque incómoda, de los regímenes castrenses.

John Johnson, en su libro *The Military and Society in Latin America*<sup>118</sup>, escrito en 1964, analizó de manera socio-histórica la evolución de los ejércitos en América Latina para encontrar las causas de su constante intervención en política. Para Johnson, aunque las intervenciones militares sean una constante en toda la historia republicana de los países de centro y sur América, desde finales del siglo XIX el esfuerzo de profesionalización militar iniciado por Chile y seguido por prácticamente todos los países de la región constituye un cambio fundamental en la naturaleza y las motivaciones de los golpes militares. Mientras que hasta cerca de 1870 los actos de fuerza para apoderarse del gobierno venían de caudillos que formaban ejércitos *ad hoc*, a través de dinero, carisma y una tradición de subordinación del peón ante el estanciero, la modernización impuso rutinas y pautas de comportamiento parecidas a las de cualquier otro cuerpo burocrático, pero en las que, paradójicamente, no se prescribía la no-intervención en política. De hecho, esta aspiración civil de larga data había sido violada por uno de los mayores proponentes de la modernización, el general prusiano Emilio Körner<sup>119</sup>, establecido en Chile, tomó partido por

---

<sup>118</sup> John J. Johnson, *The Military and Society in Latin America* (Stanford, California: Stanford University Press, 1964).

<sup>119</sup> Johnson, pp. 70–71.

el congreso chileno en contra del presidente José Manuel Balmaceda en 1891, y ayudó así al aplastamiento del gobierno liberal.

Esta tendencia fue exacerbada por el auge del conflicto social en las primeras décadas del siglo XX, cuando los militares, con un esprit de corps más desarrollado, e instigados por parte de la élite civil, especialmente la más reaccionaria, interpretaron su papel como protectores de la paz social y el orden ante huelguistas, campesinos y estudiantes en permanente movilización, lo que no solo no disminuiría, sino que sería llevado al límite a partir de 1948, cuando la guerra fría llevó a los militares a justificar su intervención en términos de alineamiento ideológico con una superpotencia (siendo Perón de nuevo una excepción), y a depender materialmente de ayuda exterior, casi siempre estadounidense.

Aunque Colombia no resultaba ajena a estas tendencias, y existieron intentos de llevar a la práctica golpes militares, como el suceso de Pasto en 1944 cuando fue apresado el presidente Alfonso López, el carácter del ejército, que nunca resultó atractivo para las élites sociales, su reducido tamaño y las lealtades partidistas de la mayoría de oficiales, impidieron la realización de golpes militares exitosos, excepto cuando una parte mayoritaria de la élite civil, liberal y conservadora, lo juzgó conveniente para apartar del poder al conservador Laureano Gómez. El presidente militar, Gustavo Rojas Pinilla, fue instalado con el apoyo mayoritario de los partidos tradicionales, y aunque existieron ideas de un sector de los oficiales para establecer un gobierno autónomo y suprapartidista guiado por el Ejército y las Fuerzas Armadas<sup>120</sup>, Rojas fue desplazado prácticamente por los mismos sectores que lo instalaron en el poder, sumados ahora a los partidarios de Gómez.

La caída de Rojas y el establecimiento del Frente Nacional marcó el inicio de un pacto tácito entre las Fuerzas Armadas y la élite civil por el cual las primeras se comprometían a no intervenir directamente en asuntos de gobierno (o para usar una fórmula común, a mantener su status de no-deliberancia) a cambio de recibir autonomía cada vez mayor en actividades que juzgaran propias de su papel de conservación del orden público, lo que incluyó en algún momento la capacidad de juzgar civiles, el nombramiento de alcaldes y

---

<sup>120</sup> Pueden consultarse los informes de orden público de Gilberto Bayona Ortiz (AHA-G-DG-CR-T11b-FF.275-276 y otros) donde el autor muestra enorme entusiasmo ante el papel político y moral de los militares en la conducción del país, por encima de los odios políticos tradicionales.

gobernadores militares en jurisdicciones con alteración de orden público y la declaratoria constante de Estado de sitio para mantener en pie medidas de excepción. La salida de Alberto Ruiz Novoa del ministerio de Guerra, en 1965, fue oficialmente interpretada, como se verá, en este sentido, lo que tuvo como consecuencia práctica el abandono de la Acción Cívico Militar.

## **2.2 El conflicto armado en Colombia**

El aspecto militar de la Violencia en Colombia fue clasificado por Russell Ramsey<sup>121</sup>, profesor de la Escuela de las Américas, en tres “guerras de guerrillas” diferentes entre sí, aunque con líneas de continuidad, que van desde 1948 a 1965. Las fechas específicas escogidas por Ramsey coinciden con el asesinato del líder popular Jorge Eliecer Gaitán (9/4/1948), que desató la primera guerra de guerrillas, la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla de 1953 a 1957 (segunda guerra de guerrillas) y el periodo del Frente Nacional (tercera guerra de guerrillas) al que extiende hasta la muerte de Efraín González, uno de los últimos grandes bandoleros, a manos del Ejército ocurrido en Bogotá el 9 de junio de 1965 y el inicio de una nueva fase de violencia.

La primera mitad de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1955) marcó el fin de la guerra de guerrillas partidista, en la que el Partido Liberal actuó como financiador de los guerrilleros en Antioquia, los Llanos Orientales y Santander, y dio paso a una mayor distensión que, no obstante, fue incapaz de cobijar a todos los actores que se habían alzado en armas, ya fuera con pretensiones de toma del poder o simplemente de defender la propia vida de las bandas armadas auspiciadas por el partido contrario. La “entrega”<sup>122</sup> –ley de amnistía de 1954- de Rojas logró desarticular los ejércitos mejor organizados con la promesa de que cesarían las persecuciones oficiales a los liberales y se beneficiaría a los combatientes con créditos y herramientas de trabajo.

La segunda parte de la dictadura de Rojas, a la que Ramsey llama “segunda guerra de guerrillas” fue mucho menos afortunada debido a la reactivación de la violencia en algunas

---

<sup>121</sup>Ramsey. La interpretación de Ramsey es la base de casi todas las interpretaciones militares de La Violencia. Por supuesto, Ramsey no es el único en haber tratado el tema.

<sup>122</sup>Ramsey, p. 223.

áreas, que condujo a la represión de los enclaves liberales y comunistas de Cundinamarca, Huila y Tolima que aún se encontraban activos. La desestabilización interna que atravesaba el régimen paralizó la capacidad de reacción del gobierno, que recurrió a la aplicación directa de la fuerza, beneficiándose del programa de apoyo militar norteamericano (MAP) y del precedente del golpe de Estado en Guatemala (1954) en el que se utilizó el peligro de subversión comunista para justificar el uso de material estadounidense en tareas de represión interna, algo que ayudaría a despertar críticas en los Estados Unidos que culminarían con la Enmienda Morse que prohibió el uso de fondos del MAP para estos fines<sup>123</sup>.

En este periodo se realizan las primeras reformas de importancia en las Fuerzas Armadas y otras instituciones del Estado para adaptarlas a la guerra interna: se incluye a la policía en las instituciones militares y se realizan grandes esfuerzos para lograr su nacionalización y estandarización con los rangos del Ejército; se creó el Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC), que por primera vez dotaría a Colombia de una institución de esta naturaleza, nominalmente no partidista y responsable directamente ante el Presidente; entre los cambios específicamente militares está la creación de la Escuela de Lanceros<sup>124</sup>, de acuerdo al modelo de los *rangers* norteamericanos, en la que los soldados eran entrenados para labores de contraguerrilla. Esta segunda guerra de guerrillas no termina con un saldo particularmente favorable para el gobierno, que acosado por la oposición interna que había logrado unificar los jefes liberales y conservadores en una alianza contra la dictadura, dimite sin grandes resultados, ni contra los enclaves comunistas y liberales, ni contra los bandoleros presentes en todo el país.

La tercera guerra de guerrillas coincide con el establecimiento del Frente Nacional. Este acuerdo, que dividía los puestos de la administración pública y los cargos de elección popular entre liberales y conservadores de acuerdo al principio de paridad, mientras la presidencia pasaba de un partido a otro, tuvo el efecto de despolitizar a los grupos armados que aun se reclamaban liberales o conservadores, ofreciéndoles una vez más la amnistía o

---

<sup>123</sup>Dennis M. Rempe, 'The Origin of Internal Security in Colombia: Part I A CIA Special Team Surveys La Violencia, 1959-60', *Small Wars & Insurgencies*, 10.3 (1999), 24-61 (p. 27). Ver también: Barber and Ronning, p. 67. Donde se cita a Eduardo Santos afirmando que "cada país latinoamericano se encuentra ocupado por su propio ejército".

<sup>124</sup>Rodríguez Hernández, p. 77 y ss.

la reducción a la categoría de “bandoleros”. La figura característica de este periodo: hombres criados en la Violencia y con vagas nociones de filiación partidista, pero cuyas actividades se reducían ahora al pillaje. Una descripción contemporánea señalaba que

El bandolerismo está compuesto por exguerrilleros, por prófugos y por delincuentes en general, que huyen de la justicia y en sus andanzas van cometiendo sus fechorías, bien sea solos u organizados en pequeñas cuadrillas [...] el bandolerismo existente no obedece a organización genérica en el Departamento [de Antioquia]. Cada grupo o cuadrilla tiene su organización propia y su coordinación. Cada cuadrilla es dirigida aisladamente por su Jefe, el cual ejerce el mando por aquello de la ley del más fuerte. Carecen del valor suficiente para llegar al combate y por eso nunca hacen frente a las propias tropas, ni siquiera a los tímidos campesinos que tratan de enfrentárseles [...] el equipo es deficiente y rudimentario. Consistente en una ruana que denominan poncho y un morral de cuero para la munición. En muy pocas ocasiones aparecen cuadrillas vistiendo uniformes de las fuerzas armadas<sup>125</sup>.

El gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) intentó desarticular los reductos de bandolerismo, mucho más importantes para las autoridades que los pocos enclaves revolucionarios que aun sobrevivían. Estos intentos, que se expresaron en programas de rehabilitación, construcción de carreteras y una tímida reforma agraria no fueron suficientes, a pesar del enorme prestigio de Lleras y su cercanía con los Estados Unidos, y la tarea de la “pacificación” del país recaería en Guillermo León Valencia (1962-1966), mucho menos carismático y hábil, pero más comprometido con la aplicación de un programa militar para la erradicación del bandolerismo y la incipiente insurgencia comunista, que ahora se veía fortalecida por el ejemplo de la Revolución Cubana. La administración de Valencia es el espacio de tiempo en el que propiamente puede hablarse de la Acción Cívico Militar como un programa sistemático, coherente y de alcance nacional, si bien en el gobierno anterior tuvo sus primeros ejemplos de aplicación y en el siguiente vivió una continuidad inestable que precedería a su desaparición.

---

<sup>125</sup> Anibal Maldonado Pérez "Informe Periódico de Inteligencia n° 2 del 8 al 23 de enero de 1960", Medellín, 23 de enero de 1960, AHA, Medellín, Fondo Gobernación, Sección Despacho del Gobernador, Serie Correspondencia recibida, Tomo 45, FF. 547-567. AHA\_DG\_T045\_Ff. 547-567. (ff. 562-563) Aunque es cierto que el bandolerismo era un fenómeno bastante rico y complejo, como lo mostraron Gonzalo Sanchez y Donny Meertens en su libro (*Bandoleros, Gamonales y Campesinos*, El Áncora, 1983), para esa investigación es más importante el objetivo de las agencias estatales por despolitizar, luego del establecimiento del Frente Nacional, a todos los actores armados que continuaban en pie, incluso a las que luego serían guerrillas revolucionarias.

## 2.3 La Guerra de Corea y la ayuda militar en la década del 50

Mientras en Colombia caía el gobierno de Laureano Gómez (13/6/1953), el comandante del Batallón Colombia en Corea, teniente coronel Alberto Ruiz Novoa sintetizaba los cambios más importantes en la doctrina militar de la guerra fría. Aunque la naturaleza del conflicto coreano era diferente a la guerra irregular característica de conflictos posteriores –y por lo tanto el componente de acción cívico-militar sería limitado-, sí se adelantó a las que serían las cuestiones más importantes e inseparables del concepto de Acción Cívica: las tácticas de contraguerrilla y las operaciones psicológicas, aunque solo tratara estos aspectos de manera superficial.

En su libro “Lecciones de la Guerra de Corea, aplicables al Ejército de Colombia”<sup>126</sup>, escrito para la oficialidad, Ruiz Novoa analiza el papel de los cambios que pudo observar en Corea. De especial interés son sus reflexiones sobre los cambios tácticos, hechas sobre cada uno de los servicios existentes en un ejército moderno y la importancia de problemas que van desde la infantería hasta la identificación de tumbas. En el caso concreto de lo que puede concernir a la futura ACM, Ruiz Novoa solo menciona tres aspectos: primero, el fortalecimiento de la rama de ingenieros y la creación de unidades de pontoneros para adaptarse a la geografía colombiana; segundo, el papel de la infiltración guerrillera como aspecto de la guerra total difundida por los comunistas, en la que las reglas convencionales se desdibujan; tercero, y tal vez más importante, Ruiz Novoa supo apreciar el enorme papel que la guerra psicológica jugaría en el futuro.

La guerra psicológica sería central en conflictos en los que el principal motor de los combatientes no sería la paga o la obediencia ciega, sino la motivación ideológica para conseguir un objetivo superior; esto Ruiz Novoa lo sabía muy bien por la proliferación de afiches y los casos de prisioneros de uno y otro bando participantes en Corea, que llegaron a desatar pánicos por “técnicas de lavado de cerebro” en el mundo occidental<sup>127</sup>. La innovación de Ruiz Novoa para el caso colombiano consistió en pasar de la propaganda *al*

---

<sup>126</sup>Alberto Ruiz Novoa, *Enseñanzas de La Campaña de Corea: Aplicables Al Ejército de Colombia* (Antares, 1956).

<sup>127</sup>Ron Robin, *The Making of the Cold War Enemy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001), pp. 144–161.

*combatiente enemigo*, a la propaganda *a la población civil*, para crear sentimientos amigables en los habitantes rurales, que hasta entonces “oscilaban entre la desconfianza y el odio abierto después de una década de brutal guerra interna”.<sup>128</sup>

## **2.4 El gobierno de Alberto Lleras Camargo y las primeras propuestas de la ACM**

El gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) recibió de manos de la junta militar de gobierno un país empobrecido y hecho pedazos por la guerra, pero, como lo expresó Rafael Navas Pardo: “con sus instituciones intactas”<sup>129</sup>. Esto quería decir que los poderes tradicionales se encontraban más fuertes que nunca, ya sin el peso de la lucha entre partidos de las décadas anteriores y con una “división del trabajo” más o menos establecida entre la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas y los dirigentes civiles, a diferencia de otros países de Latinoamérica, que vivieron en la década del 60 los momentos de mayor inestabilidad política. Según Lleras, luego del interregno de la dictadura, el Ejército debería reafirmar su vocación no deliberante, al mismo tiempo que las autoridades civiles prometían respetar la autonomía de las instituciones armadas en su providencia, que era el orden público. Esta suerte de “doctrina”, como se le llegó a denominar<sup>130</sup>, tenía como objetivo convertir al ejército en una institución leal a la “nación”, y no a un partido, y mantener a los militares fuera de los asuntos civiles; como resultado, obtuvo la transformación del estamento militar en una institución volcada a tareas de orden público con capacidad de negociar un presupuesto y una esfera de actuación cada vez más grandes (con la ampliación de los delitos de los que era competente la justicia militar) e imbuido de una doctrina anticomunista radical.

Al mismo tiempo, Lleras favoreció la implementación de reformas militares auspiciadas por los Estados Unidos entre las que estaba la Acción Cívico Militar como un instrumento imprescindible tanto de la guerra irregular como de la modernización de los países

---

<sup>128</sup>Dennis M. Rempe, ‘The Origin of Internal Security in Colombia: Part I A CIA Special Team Surveys La Violencia, 1959-60’, *Small Wars & Insurgencies*, 10.3 (1999), 24–61 (p. 38).

<sup>129</sup>Rafael Navas Pardo. "Informe sobre la agresión comunista en el Asia". Tokio, julio 9 de 1962. AGN, Fondo Presidencia de la República, Sección Secretaría General, Serie Ministerio de Relaciones Exteriores, Caja 330, Carpeta 2, ff. 404-415 (AGN\_SP\_C330.2 FF. 404-415 ) (f. 344)

<sup>130</sup>Ramsey, p. 276, p. 323.

atrasados. En los primeros años de su gobierno, aun antes del triunfo y radicalización de la Revolución Cubana, Lleras fortaleció su alianza con los Estados Unidos como garante implícito de la estabilidad del sistema del Frente Nacional, y pidió el envío de una comisión de estudio de alto nivel que diagnosticara la violencia en Colombia y ofreciera soluciones pertinentes<sup>131</sup>.

El primer equipo de investigación de los Estados Unidos para analizar la Violencia, fue enviado por el presidente Dwight D. Eisenhower a Colombia como respuesta a la petición del presidente Lleras de ayuda estadounidense para terminar con el problema de la guerrilla que aunque, como apunta Dennis Rempe<sup>132</sup>, no era considerado por Lleras como una amenaza inmediata para la estabilidad del gobierno, sí ofrecía un suelo fértil para el crecimiento futuro de posibles insurrecciones comunistas. Este equipo, estaba compuesto por veteranos de la guerra de guerrillas en Asia, desde Corea y Vietnam, e incluso con un ordenanza personal de Ramon Magsaysay en Filipinas, el coronel Napoleón Valeriano<sup>133</sup>.

El equipo, liderado por Hans Tofte, miembro de la CIA, en un informe preliminar no prescribió ningún programa específico de acción cívica, aunque sí recomendó una “campana de “atracción” coordinada por una sección de Asuntos Civiles (G-5) de las Fuerzas Armadas, en un esfuerzo para rehabilitar la opinión pública sobre las fuerzas de seguridad de Colombia”<sup>134</sup>. En el informe final, sin embargo, fue explícita la función de la acción cívica como parte del esfuerzo para acabar con el bandolerismo, junto al fortalecimiento de las fuerzas de contraguerrilla, y previó que la “violencia podría ser “substancialmente eliminada” en un periodo de 10 a 12 meses”<sup>135</sup>. No obstante, establecía una diferencia crucial entre el problema urgente del bandolerismo y la violencia potencial que podía surgir, para la que eran necesarias reformas económicas y sociales integrales,

---

<sup>131</sup>Rempe, ‘The Origin of Internal Security in Colombia: Part I A CIA Special Team Surveys La Violencia, 1959-60’, p. 29.

<sup>132</sup>Rempe, ‘The Origin of Internal Security in Colombia: Part I A CIA Special Team Surveys La Violencia, 1959-60’, p. 31.

<sup>133</sup>Valeriano y Bohannan son autores de un excelente libro sobre la contrainsurgencia: Napoleón D. Valeriano and Charles T. R. Bohannan, *Counter-Guerrilla Operations: The Philippine Experience* (Greenwood Publishing Group, 2006).

<sup>134</sup>Rempe, ‘The Origin of Internal Security in Colombia: Part I A CIA Special Team Surveys La Violencia, 1959-60’, p. 39.

<sup>135</sup>Rempe, ‘The Origin of Internal Security in Colombia: Part I A CIA Special Team Surveys La Violencia, 1959-60’, p. 45.

pues “cualquier solución militar para la violencia potencial” “que no llevara a ‘la bancarrota o el genocidio’” “era inexistente”<sup>136</sup>.

El equipo especial tuvo éxito en algunas de sus recomendaciones como la reorganización de los organismos de inteligencia, con la que se abolió el Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC) y se creó el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), pero las reformas específicamente militares no lograron tener eco en Washington, que era el lugar donde los fondos disponibles para este tipo de iniciativas se discutían.

El periodo de Lleras terminó con un alineamiento reforzado del país con los Estados Unidos por el que Colombia se convirtió en un centro de agitación anticomunista, con un tono de cínica indignación por la supuesta injerencia cubana en los asuntos internos de Colombia, y como promotor de “hipócrita panamericanismo”<sup>137</sup> que ocultaba, no solo las propias relaciones “especiales” de Colombia con los Estados Unidos y el hecho de que el entrenamiento en Cuba de guerrilleros colombianos era exiguo, sino el hecho de que había sido precisamente la agresión constante de los Estados Unidos a Cuba –y no un plan de una potencia “extracontinental”– y el cerco diplomático al que la isla había sido sometida, lo que había hecho a la dirección revolucionaria pensar que la promoción de guerrillas en el continente era su única salvaguarda contra la intervención militar directa de los Estados Unidos<sup>138</sup>.

La elección de Guillermo León Valencia en 1962 llegó para consolidar las políticas militares de John F. Kennedy, que continuó la Estrategia de Contención del comunismo pero le imprimió al anticomunismo radical en lo político un toque de modernización en lo económico y contrainsurgencia en lo militar. Valencia prometió que en su mandato sería prioritario lograr la “pacificación” del país, y aunque formalmente no objetaba ninguna de las políticas reformistas del periodo de Lleras, tampoco mostró un ánimo particular por ninguna de ellas.

---

<sup>136</sup>Rempe, ‘The Origin of Internal Security in Colombia: Part I A CIA Special Team Surveys La Violencia, 1959-60’, p. 45.

<sup>137</sup>Fidel Castro, ‘Primera Declaración de La Habana’ (La Habana, 1960)  
<<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1960/esp/f020960e.html>> [accessed 6 January 2016].

<sup>138</sup>Clara Nieto, *Los Amos de La Guerra: El Intervencionismo de Estados Unidos En América Latina : De Eisenhower a G.W. Bush* (Random House Mondadori, 2006), pp. 129–131.

Valencia eligió como Ministro de Guerra al comandante del Ejército Alberto Ruiz Novoa, que hasta entonces había sido un promotor de ideas novedosas dentro del Ejército, en la línea de profesionalización de la institución, adopción de doctrinas contrainsurgentes y un mayor acercamiento a los Estados Unidos, en detrimento de los modelos europeos que habían estado en boga en décadas anteriores. Como ha mostrado Saúl Rodríguez<sup>139</sup>, las ideas de influencia norteamericana eran las más corrientes de la época, y los oficiales que las promovían, aunque relativamente jóvenes, no eran un sector que suscitara críticas de importancia entre la oficialidad más antigua.

El general Alberto Ruiz Novoa había llegado al Ejército de Colombia a los 16 años, cuando en medio de la guerra contra el Perú se enlistó para ayudar en el esfuerzo patriótico. Aunque no combatió, continuó su carrera militar con relativa normalidad hasta que sirvió en Corea, junto con otros oficiales, en su mayoría de orígenes liberales, entre ellos el reconocido Álvaro Valencia Tovar, donde se familiarizaron con las doctrinas y organización de los ejércitos modernos. Durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) sirvió, una vez regresó de Corea, como Contralor General de la Nación, antes de convertirse en comandante del Ejército y saltar desde allí al cargo de Ministro de Defensa, por encima de dos oficiales que le superaban en jerarquía<sup>140</sup>.

## **2.5 El Plan Lazo y el programa de Acción Cívico-Militar**

La labor más importante de Ruiz Novoa para alcanzar el objetivo de “pacificación” fue la elaboración del Plan Lazo<sup>141</sup>, diseñado bajo la tutela de un segundo equipo de investigación estadounidense bajo el mando del Brigadier General William Yarborough<sup>142</sup>. La misión de Yarborough, que recorrió algunas de las brigadas colombianas, concluyó que “la acción cívica y las operaciones psicológicas eran esporádicas, la relación entre el Ejército y la Policía Nacional no estaba delineada adecuadamente y existían profundos problemas

---

<sup>139</sup>Rodríguez Hernández, p. 89 y ss.

<sup>140</sup>Guillermo León Valencia, ‘Tormentoso Retiro Del General Ruiz Novoa’, *El Tiempo* (Bogotá, 24 August 1997).

<sup>141</sup>Henderson, p. 399 y ss.

<sup>142</sup>Dennis M. Rempe, ‘Guerrillas, Bandits, and Independent Republics: US Counterinsurgency Efforts in Colombia 1959–1965’, *Small Wars & Insurgencies*, 6.3 (1995), 304–27 (p. 309)

políticos, sociales y económicos para los que las soluciones parecían remotas”<sup>143</sup>. De acuerdo con Dennis Rempe, Yarborough recomendó intensificar la asistencia a través de Equipos de Entrenamiento Militar, MTTs, en todos los aspectos relacionados con la contrainsurgencia, entre ellos la acción cívica. Estos MTTs comenzarán a llegar a partir de 1961 y durante toda la década.<sup>144</sup>

Bajo el amparo de Yarborough, el Ejército de Colombia diseñó el Plan Lazo, que es recordado especialmente por los acontecimientos de Marquetalia y la erradicación de las “repúblicas independientes”, o focos de autodefensas campesinas bajo la influencia del Partido Comunista en 1964. Esta era solo una pequeña parte de la campaña para acabar con los principales bandoleros que aun operaban en el país; el plan era novedoso por la incorporación de cuerpos especiales de contrainsurgencia, guerra psicológica y especialmente por la dimensión socioeconómica que le daba la Acción Cívico Militar, que si no el más importante, sí sería el más popular de los programas de cara a la opinión pública. El Plan Lazo tuvo éxito en la aniquilación de muchas cuadrillas<sup>145</sup>, pero al momento de su finalización, alrededor de 1965, aun existían unas 34 bandas armadas<sup>146</sup>, siendo las más fuertes aquellas que seguían lineamientos ideológicos, mientras que los puramente criminales al mando de Tarzán, Desquite, Sangrenegra y otros fueron neutralizados.

La Acción Cívico Militar comenzó como un programa del Ministerio de Guerra, pero logró atraer la atención de los ministerios de Agricultura, Salud Pública, Educación y Obras Públicas<sup>147</sup>, que formaron el Comité Nacional de Acción Cívica Militar, y su labor consistió en transferir recursos a las unidades militares en las áreas específicas de cada cartera, de manera similar a las de las autoridades locales<sup>148</sup>. Asimismo, cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas tenía su propio programa de ACM; así, la Fuerza Aérea creó el Servicio de Aeronavegación a los Territorios Nacionales (SATENA), una aerolínea

---

<sup>143</sup>Rempe, ‘Guerrillas, Bandits, and Independent Republics: US Counterinsurgency Efforts in Colombia 1959–1965’, p. 309.

<sup>144</sup> Según Rempe, a Colombia llegaron más MTTs que a cualquier otro país de Latinoamérica. Rempe, ‘Guerrillas, Bandits, and Independent Republics: US Counterinsurgency Efforts in Colombia 1959–1965’, p. 313.

<sup>145</sup>Rueda Santos, p. 265.

<sup>146</sup>Rueda Santos, p. 265.

<sup>147</sup>Barber and Ronning, p. 119.

<sup>148</sup> Archive del AHA

comercial que movilizó, entre 1962 y 1964, cerca de 43.205 pasajeros y había recibido por conducto de la AID cinco aeronaves.<sup>149</sup> La Armada, por su parte, hizo lo propio en los llanos orientales utilizando las embarcaciones de patrullaje para transportar pasajeros y carga, además de brigadas médicas a zonas apartadas<sup>150</sup>.

El Ejército tenía a su cargo los programas de mayor envergadura, que eran la construcción de carreteras a cargo de los batallones de ingenieros, y la ejecución de los “días de campo”, como los denominó David Malott<sup>151</sup>, que recibían el nombre genérico de “acciones” o “brigadas” cívico-militares. Estas acciones incluían todo el catálogo de servicios a los que normalmente se asocia con el programa, como vacunación, odontología, construcción de escuelas y repartición de semillas y herramientas de trabajo; las jornadas normalmente se realizaban en zonas apartadas a las que las instituciones civiles no tenían acceso, o a zonas en las que existían o eran probables los brotes de violencia.

Un día de campo<sup>152</sup> de ACM típico duraba una semana; se trasladaban tropas al lugar de la acción y se convocaba a las personas a participar de los servicios que se ofrecían; se realizaban actos solemnes como izadas de banderas, entonación de los himnos y realización de eucaristías. Una vez realizado el día de campo el grueso de los soldados se retiraba y los servicios permanecían por algún tiempo, aunque con menos intensidad. Este fue el procedimiento común de prestación de servicios, y el que, entre todos los componentes de la ACM, más llamó la atención de los medios. Los servicios incluían vacunación, reparto de mercados, zapatería, peluquería y odontología. Los días de campo de los que se tiene noticia se realizaron en casi todas las zonas afectadas por la violencia, y solo en algunas ocasiones se utilizaban como preparación del terreno para incursiones militares a gran escala, como fue en el caso de Marquetalia en 1962, en el que en preparación de operaciones militares (que en ese momento no se realizaron), fueron puestas en marcha

---

<sup>149</sup>David Edison Malott, ‘Military Civic Action in Colombia’ (University of Florida, 1985).

<sup>150</sup>Ramsey, p. 307.

<sup>151</sup>Malott, pp. 75–76.

<sup>152</sup>Ver Mapa 1

campañas de acción cívica, acción psicológica y espionaje, que serían descritas por un comandante guerrillero (no sin sorna) como el Ejército entrando a “sacar muelas”<sup>153</sup>.

Los primeros dos años del programa de la ACM transcurrieron con normalidad. El programa en el Ejército era coordinado por una sección especial (E-5) dirigida por el futuro ministro de Defensa, Fernando Landazábal Reyes<sup>154</sup>, quien se aseguraba de establecer comunicación con ministerios que no fueran el de Guerra y con autoridades locales. Alrededor de 200km de vías secundarias estaban planificados en 1963 para ser construidos por el arma de Ingenieros, aunque algunos problemas como la falta de personal operador de maquinaria pesada generaron retardos, para lo que se envió un MTT especial para la reorganización de los batallones de ingenieros del Ejército<sup>155</sup>. Ruiz Novoa firmó con los Estados Unidos un proyecto para la construcción de la Autopista del Tolima, que recorría Ataco y Palmira de oriente a occidente, y Santiago Pérez y Chaparral de sur a norte. Para este proyecto la AID y el MAP asignaron fondos por separado, la primera por cerca de US 624.000 en los años fiscales 1963-64.<sup>156</sup> Proyectos adicionales de carreteras<sup>157</sup> en Tolima, Huila y Caquetá se realizaron también en estos años, además de contratos para la reparación de vías existentes, que avanzaron con demasiada lentitud<sup>158</sup>.

La ACM funcionaba con numerosas ramificaciones como la ACM Universitaria, la Acción Comunal (con la que no debe confundirse, pero cuyo fortalecimiento, por lo menos en algunos municipios, estaba entre los objetivos de la ACM)<sup>159</sup> y comités cívico-militares, a los que se dotó de equipos de comunicación para mantener redes de alerta temprana con las autoridades<sup>160</sup>. También se firmaron convenios con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para la capacitación del personal militar, así como programas de alfabetización del

---

<sup>153</sup> Alfredo Molano Bravo, 'Entrevista Con Jaime Guaraca En La Habana', *El Espectador*, 28 June 2014 <<http://www.elespectador.com/noticias/politica/entrevista-jaime-guaraca-habana-articulo-501259>>.

<sup>154</sup> Fernando Landazábal Reyes, "envío de informe acción cívico militar", Bogotá, 11 de julio de 1964. AGN, Fondo Ministerio de Gobierno, Sección Despacho del Ministro, Caja 94.173, F.64.

<sup>155</sup> Barber and Ronning, p. 194.

<sup>156</sup> Malott, p. 81.

<sup>157</sup> Ver mapa en: Malott, p. 80.

<sup>158</sup> Según Malott, p. 82 solo 10% de las reparaciones se habían completado para 1965.

<sup>159</sup> Alberto Hauzeur Laverde, "Actividades desarrolladas por la cuarta brigada en 1965", Medellín, enero de 1966, AHA, Fondo Gobernación, Sección Despacho del Gobernador, Serie Correspondencia Recibida, Caja 31, Legajo 1, Toponímico Cuarta Brigada, s.f.

<sup>160</sup> Dennis M. Rempe, 'United States National Security and Low-Intensity Conflict in Colombia, 1947-1965' (The University of Calgary, 1994), p. 188.

personal conscripto, con lo que se esperaba mejorar los niveles de alfabetización entre la tropa, pero también sus familias.<sup>161</sup> La construcción de redes de electrificación también eran una extensión de la ACM, la mayoría de las cuales operaban en Huila, Tolima, con algunas en Caquetá y los llanos orientales<sup>162</sup>.

Entre las señales “indirectas” de éxito puede mencionarse que, en consonancia con el objetivo trazado por Guillermo León Valencia, el país alcanzó un nivel aceptable de pacificación: los principales jefes bandoleros fueron eliminados en este periodo y aunque el país vivió los momentos más álgidos de agitación social, no se expresó en el resurgimiento de movilizaciones armadas a gran escala como en las décadas anteriores. Entre las “directas”, que no se reportaron incidentes ocurridos durante los días de campo de la ACM, ni en general una disposición negativa por parte de la población civil. En mayo de 1964, *El Tiempo* titulaba que el Ejército había atendido casi 105.000 consultas médicas, y distribuido alimentos para 212.000. Aunque en Colombia se le realizaron algunas críticas al programa, a nivel internacional su prestigio era considerable y, fue, por mucho, uno de los modelos más exitosos del continente americano<sup>163</sup>.

Pero si la ACM era un programa exitoso en lo inmediato, pueden considerarse que su debilidad intrínseca era su vocación exclusivamente bélica: contrario a otros países donde la modernización militar se planteó para convertir a los ejércitos, mayormente inactivos, en instituciones productivas (e incluso rentables), en Colombia siempre se asoció la ACM al problema de la violencia; se creía que el problema de la subsistencia del bandolerismo obedecía (lo que no dejaba de ser cierto) a la desconfianza de la población civil, principalmente los campesinos, hacia el Ejército, lo que los convertía en un blanco fácil de

---

<sup>161</sup>Malott, p. 85.

<sup>162</sup>Malott, p. 97.

<sup>163</sup>‘Desvirtuada La Acción Cívica Militar Universitaria’, *El Tiempo* (Bogotá, 19 August 1965). En una entrevista a Jorge Vernot, director de Acción Cívica Militar Universitaria (sic), se dice que para algunos mandos militares, la ACM debe desaparecer con la normalización del orden público en el país. También en ‘La Acción Cívico-Militar’, *El Tiempo* (Bogotá, 21 April 1965). Se dice, con sorna, un día de campo de la ACM:

llegan diez universitarios y ciento cincuenta soldados a cualquier pueblo, un domingo. Los universitarios –estudiantes de medicina, ingeniería, veterinaria, enfermería, agronomía, odontología– pasan toda la jornada atendiendo a los campesinos, tarea esta muy beneficiosa para la colectividad. Los soldados, entretanto, arman un par de carpas y peluquean a varios campesinos. Al final, el ejército forma escuadrones, canta himnos y brinda el “show” final, en el cual la parte estelar son los gritos de ‘Viva el Ejército Nacional’.

la intimidación o de la cooperación con el bandolerismo. Si la ACM era la encargada de cerrar esta brecha y construir relaciones estables, una vez las áreas se consideraban seguras no debía abandonarse el concepto de servicios sociales militares, como efectivamente ocurrió. En muchos casos, el Ejército simplemente abandonaba la zona o permanecía como fuerza de ocupación, lo que ocasionaba que, si bien los reductos de la Violencia anterior desaparecían, la población civil nunca llegaba a construir vínculos estables con las Fuerzas Armadas. Más aun, las necesidades concretas de la población civil nunca eran consideradas y lo que se ofrecía era una serie de servicios genéricos que, aunque útiles, no respondían a prioridades más profundas de organización social.

Sin embargo, el problema de la ACM para tiempos de paz nunca fue seriamente considerado; los objetivos de la ACM, en lugar de la modernización para la que fueron pensados, se convirtieron en un accesorio de la acción psicológica y tomaron, en muchos casos, tintes de truco publicitario. Una vez conseguidos los objetivos principales del Plan Lazo, la ACM desapareció de la prensa y adquirió, en las memorias del Ministerio de Defensa, el tono de una rutina burocrática, y aunque esto se debió también al cambio de circunstancias políticas que coincidieron con la última parte del gobierno de Guillermo León Valencia, no puede desconocerse que una planificación pobre y deficiente de los objetivos de la ACM contribuyó a su declive posterior. Sumado a esto, lejos de ser un programa estatal, la ACM se vio constantemente envuelta en problemas de recursos, que necesitaba obtener de otras dependencias, para lo que no existían procedimientos formales claros<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup>En José Manuel Vargas Sierra, 'Acción cívico militar', Medellín, 18 de febrero de 1965, AHA, Fondo Gobernación, Sección Despacho del Gobernador, Serie Correspondencia Recibida, Caja 31, Legajo 1, Toponímico Cuarta Brigada, s.f. **el comandante de la Cuarta Brigada pide de manera informal el envío de semillas y cualquier tipo de material útil para la realización de una ACM.** En José Manuel Vargas Sierra, "Oficio n° 005013 BR4/B5/207. Solicitud un aporte económico", Medellín, 15 de junio de 1965, AHA\_F.G\_S.SG\_S.CR\_C22\_L3\_1965\_4A\_BRI\_SF\_014 **casi tres meses después, todavía se pide que se cancele una deuda por fletes que viene desde la realización de aquel día de campo.**

## 2.6 El retiro de Alberto Ruiz Novoa

A mediados de 1964, al mismo tiempo que ocurría el ataque a Marquetalia, comenzó la más aguda crisis ministerial del gobierno de Guillermo León Valencia. En mayo de 1964 la Sociedad de Agricultores Colombianos (SAC) ofreció un homenaje al ministro de Guerra por la pacificación en la que éste dio un discurso con el que Valencia se sintió ofendido, por considerarlo “un programa presidencial”<sup>165</sup>, mientras que la prensa se quejó de la supuesta intervención de los militares en política. Valencia vaciló, pero entre rumores de un posible golpe de estado militar y ante la protesta del comandante de las FF. AA., Gabriel Rebeiz Pizarro, el Presidente se decidió por este último y desplazó del cargo a Ruiz Novoa.

La ACM no estaba en el centro de esta controversia, pero debe tenerse presente que ante todo fueron las ideas políticas del general Ruiz Novoa las que la provocaron; no es difícil entrever que lo que estaba en juego era la interpretación “desarrollista”, o modernizadora de Ruiz Novoa, contra una versión mucho menos audaz, o tradicionalista (como se le ha llamado) del papel de las fuerzas militares: o restaurar el orden público, o ayudar construir un orden más justo, y por lo tanto, más estable<sup>166</sup>. O lo que sería su concreción en la ACM: o cambiar las condiciones existentes, o aliviarlas un poco a través de la caridad. El ministro de defensa había hecho, a lo largo de su estadía en el cargo, declaraciones en las que describía a la ACM como una estrategia contrainsurgente en la cual “el mejoramiento económico y social despierten en la población beneficiada la confianza y las simpatías hacia el gobierno, y hacia las Fuerzas Armadas”<sup>167</sup>, pero tras el homenaje de la SAC sus

---

<sup>165</sup>Valencia.

<sup>166</sup>Leal Buitrago, ‘Política E Intervencion Militar En Colombia’, p. 518. Según Leal Buitrago,

Con la frase "reforma de nuestras estructuras", resumió los puntos generales sobre la justicia social, reforma social para eliminar las desigualdades sociales y acción cívico-militar para iniciar el proceso de desarrollo como nuevo papel militar en los países subdesarrollados (...) La formulación pública de estas ideas, si bien podía ser aceptada por la oligarquía en su propaganda anticomunista, no lo podía ser en razón del intervencionismo militar autónomo (...) en consecuencia, se inició el desarrollo sistemático de una imagen negativa del ministro de guerra. Se alegó la apoliticidad constitucional de los militares y se presentó al general como defensor de una posición personalista contraria a la función militar, la que desprestigiaba a la institución y contrariaba la tradición gloriosa de los militares. Así, los más altos militares, interpretando el papel de compromiso valorativo militar, pidieron al presidente Valencia el retiro del ministro de guerra.

<sup>167</sup>Alberto Ruiz Novoa, *El Gran Desafío* (Tercer Mundo, 1965), p. 86 (discurso pronunciado en 1963).

discursos dieron un giro del tono de prevención del comunismo al de “cambio de estructuras” que tenía como núcleo la realización de una verdadera reforma agraria; tras una misión Ruiz Novoa habría afirmado que

Parece que esta batalla no es por la gente del Cauca, sino por algunos terratenientes de este departamento que quieren apoderarse de las ricas tierras que los campesinos de Riochiquito ahora cultivan, para lo que no escatiman en invitar al ejército para que entre a la región “a sangre y fuego”<sup>168</sup>.

Esta tensión y radicalización creciente se convirtió en un juicio al sistema del Frente Nacional y a la “estructura” (concepto preferido por Ruiz Novoa) política y económica colombiana: para el general, lo que hasta el momento se había hecho era solo el comienzo de las reformas más profundas que demandaba el país: su discurso, lejos de venir de la izquierda revolucionaria, era una reproducción de las ideas de una “coalición modernizadora” en la que todos los intelectuales norteamericanos<sup>169</sup> concordaban debía llevar a cabo las reformas más importantes para facilitar la entrada a la etapa del “crecimiento autosostenido”. La coalición, compuesta por las clases medias, trabajadores, empresarios y los campesinos que trabajaban la tierra en lugar de especular con ella, debía romper los poderes tradicionales de la aristocracia terrateniente y construir un régimen político estable y capitalista, que eventualmente daría paso a la democratización de la sociedad. Ruiz Novoa añadía a esto la visión personal del Estado de Israel, en la que la posesión de la tierra está indisolublemente ligada a su explotación y no a relaciones de compraventa. Ruiz Novoa, un entusiasta de los avances logrados por el Estado hebreo, fue invitado en 1964 a participar en el desfile de la independencia israelí<sup>170</sup>, y bajo su auspicio fueron publicadas en la revista Fuerzas Armadas, algunos artículos defendiendo el modelo de propiedad estatal de la tierra y de las cooperativas agrarias<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup>Citado en: James J. Brittain and James Petras, *Revolutionary Social Change in Colombia: The Origin and Direction of the FARC-EP* (Pluto Press, 2010), p. 241 (traducción propia).

<sup>169</sup> También las misiones económicas que llegaron a Colombia apuntaban a la misma dirección, especialmente las de la CEPAL, la de Lauchlin Currie y el sacerdote Joseph Lebet. Ver: Decsi Arévalo Hernández, ‘Misiones Económicas Internacionales en Colombia, 1930-1960’, *Historia crítica*, 1997, 7–24.

<sup>170</sup>Edward Glick, p. 166.

<sup>171</sup>Victor Aragon, ‘La Propiedad de La Tierra’, *Revista de Las Fuerzas Armadas*, IX.26 (1964), 409–11.

Ruiz Novoa finalmente publicó su libro más famoso, el compendio de discursos *El gran Desafío*<sup>172</sup>, donde declaró su oposición al Frente Nacional y pidió una unión de la “coalición modernizadora” para conseguir “la evolución de las estructuras por medio de una evolución pacífica, ojalá facilitada por la clase dirigente”, pues de otra forma “no habría (...) más recurso que apelar a los métodos revolucionarios, porque el pueblo colombiano está impaciente y no parece dispuesto a inclinarse indefinidamente ante el mito de una legalidad esclavizante que lo tiene sumido en la abyección espiritual y material”<sup>173</sup>.

Esta definición de lo que constituía “el gran desafío” no era más que el resumen de las ideas de Rostow de las etapas del crecimiento y de la necesidad de “un gran empujón” para comenzar el despegue hacia el crecimiento autosostenido, pero aunque llegaban con la venia de los Estados Unidos, la prioridad, resultó ser, así como de la Alianza para el Progreso, la estabilidad del Frente Nacional por encima de las reformas prometidas<sup>174</sup>.

## **2.7 El Declive de la ACM**

Con Ruiz Novoa fuera del ministerio, la ACM sufrió un golpe devastador. Aunque nunca se la atacó directamente, e incluso en la *Revista Ejército* se la sigue defendiendo como un proyecto de importancia para la consolidación de la paz<sup>175</sup>, para la nueva dirección militar era claro que la ACM no sería una prioridad, por la manera misma que tenía aquella de entender la guerra, mucho menos relacionada con el problema del desarrollo y más con el de una agresión/conspiración internacional y de una confusión en la juventud, lo que dejaría a la ACM huérfana de su necesidad de existir, que eran las graves carencias de la población colombiana como caldo de cultivo para el descontento social y el caldo de cultivo para la insurgencia. El nuevo ministro insistía que la insurgencia consistía en unos cuantos reductos que serían fácilmente eliminados, pues se encontraban ya en fase de aislamiento de la población.

---

<sup>172</sup>Ruiz Novoa, *El Gran Desafío*.

<sup>173</sup>Ruiz Novoa, *El Gran Desafío*, p. 13.

<sup>174</sup> En un informe al Congreso, la principal conclusión *positiva* sobre la Alianza para el Progreso en Colombia era que, aunque los objetivos trazados no se cumplieron (y por un ancho margen), el Frente Nacional se consolidó. Committee on Foreign Relations of the U. S. Senate, *Survey of the Alliance for Progress. Colombia - A Case Study of U. S. Aid*, 1969.

<sup>175</sup>Gabriel Rebeiz Pizarro, ‘Mensaje de Fin de Año Del Comandante General de Las Fuerzas Militares’, *Revista de Las Fuerzas Armadas*, X.29 (1964), 229–32.

No debe perderse de vista que para la ACM el clima internacional era menos que favorable. Aunque se seguía trabajando sobre el concepto, la capacidad de experimentación se vio reducida a los países críticos para los Estados Unidos, que, ahora sin el presidente Kennedy, habían dejado de lado el interés por Latinoamérica y cualquier esperanza en una modernización que fuera al mismo tiempo democrática y anticomunista. Lyndon Johnson, mucho más “realista”, prefería la estabilidad de la parte de abajo del continente para mantener sus prioridades en Asia, donde Estados Unidos se veía cada vez más envuelto en la guerra en Vietnam. Allí mismo, el concepto de acción cívica sufrió algunos ajustes que lo harían insostenible para un sistema político como el colombiano: a partir de 1965, la idea de fuerzas armadas modernizadoras y leales al poder civil fue sutilmente cambiada por la de “modernización *dirigida* por el ejército”, tal y como lo recomendó Samuel Huntington, y para otros países autores como Raymond A. Moore.<sup>176</sup> Este nuevo tipo de acción cívica, que no hacía énfasis en la democracia, sino en la eficiencia y capacidad de las fuerzas armadas de los países atrasados para moldear a imagen suya al resto de la sociedad (a través de rutinas y racionalización de actividades que eventualmente desarrollarían un capitalismo autóctono), funcionó apenas como un puente para el apoyo a regímenes represivos, pero aliados con los Estados Unidos, que serían la regla durante la década del 70.

La elección de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) le dio el último golpe a la ACM. El estilo del nuevo gobernante aceptó tácitamente el rol expandido de los militares en su capacidad de juzgar civiles y liderar la guerra contra la insurgencia (e incluso contra la oposición interna) pero intentó monopolizar las organizaciones reformistas alrededor de sí, restándole poder a los gobiernos locales promoviendo la Acción Comunal. En 1967 ya la Junta de Inteligencia Nacional hacía críticas a la ACM (que formalmente aun funcionaba) y mencionaba su falta de efectividad<sup>177</sup> para reducir a los pequeños grupos revolucionarios que eran las FARC, el ELN y el EPL en las regiones en que estaban bien asentados. Aunque se siguió recomendando su utilización en algunas ocasiones, especialmente en el

---

<sup>176</sup>Malcolm S. Bounds, ‘Military Civic Action’, *Air University Review*, 1969, 1–5 <<http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/airchronicles/aureview/1969/may-jun/bounds.html>>; Raymond A. Moore and Daniel James, ‘Pakistan’s Army and Nationbuilding. Another Vietnam in Latinamerica?’, *Military Review*, 1969; Raymond A. Moore, ‘Toward a Definition of Military Nationbuilding’, *Military Review*, 1973, 34–48.

<sup>177</sup>Álvaro Herrera Calderón, "Conclusiones y consideraciones de la JIM en su sesión ordinaria para hoy martes 28 de marzo de 1967", Bogotá, 21 de marzo de 1967, AGN, Fondo Ministerio del Interior, Dependencia Secretaría General, Caja 23, Carpeta 2, FF. 121-122

Alto Sinú, donde la guerrilla del EPL apenas comenzaba su actividad<sup>178</sup>, como actividad preventiva o programa de desarrollo necesario la ACM desapareció progresivamente de la discusión pública, mientras que el país se urbanizaba y las fuerzas militares se acercaban cada vez más a los modelos dictatoriales del Cono Sur. Una descripción bastante exacta de este reacomodamiento de las funciones militares es la ofrecida por Andrés Dávila, que lo definió como el cambio “de una subordinación implícita con autonomía desarrollista de los militares (...) entre 1958 y 1965 [a una] subordinación explícita con autonomía represiva, entre 1965 y 1977”.<sup>179</sup>

## 2.8 Evaluación de la ACM

La tarea de evaluar los logros de la ACM recayó en manos del *Center for Research in Social Systems* (CRESS), a través de un contrato de 1968 entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, para obtener información empírica acerca de los programas de acción cívica. El resultado de este trabajo, llevado a cabo bajo el nombre de “proyecto simpático”<sup>180</sup> es recordado generalmente porque desató una crisis política en la que se le comparó con el “proyecto Camelot”<sup>181</sup> en Chile, en la que se acusó al plan de ser parte de una gran operación continental de ingeniería social patrocinada por el Pentágono, específicamente por la Special Operations Research Office (SORO) en la que se violaba la soberanía de los países latinoamericanos y que tenía por objetivo el control del descontento social. Algunos de los investigadores denunciaron el programa y renunciaron a participar en él, alegando que se les había engañado acerca de la procedencia de los fondos para la investigación<sup>182</sup>. Aunque en el país el escándalo fue menor, y los principales diarios del país pidieron al gobierno que suspendiera la operación<sup>183</sup>, cosa que no sucedió, aunque creó un precedente de sospecha y reserva ante este tipo de investigaciones que incluían encuestas masivas a la población. El CRESS publicó sus hallazgos al año siguiente bajo el

---

<sup>178</sup>Álvaro Herrera Calderón, "Conclusiones y consideraciones de la JIM en su sesión ordinaria para hoy martes 21 de marzo de 1967", Bogotá, 21 de marzo de 1967, AGN, Fondo Ministerio del Interior, Dependencia Secretaría General, Caja 23, Carpeta 2, FF. 118-120

<sup>179</sup>Leal Buitrago, *La Seguridad Nacional a La Deriva: Del Frente Nacional a La Posguerra Fría*, p. 40.

<sup>180</sup>Vidal.

<sup>181</sup>Sobre el Proyecto Camelot, consultar Robin; Kalman H. Silvert, ‘American Academic Ethics and Social Research Abroad: The Lesson of Project Camelot’, *Background*, 9.3 (1965), 215–36.

<sup>182</sup>Vidal, p. 45.

<sup>183</sup>Vidal, pp. 51–55. Reproduce editoriales de *El Espectador* y *El Tiempo*.

título *Effects of Military Civic Action on Attitudes: An Empirical Study*<sup>184</sup>. Aunque por mucho tiempo reservado, estuvo disponible para algunos investigadores ya en la década del 80 y hoy está cobijado bajo la Freedom of Information Act<sup>185</sup>. De esta forma se cerró el ciclo de formulación-implementación-evaluación de la ACM, con su inicio y final, y sus lecciones más importantes, por fuera de las fronteras de Colombia.

En algunos municipios, continuarían funcionando esporádicamente las llamadas “brigadas cívico-militares”, así como la labor de construcción de puentes y carreteras a cargo de los Ingenieros Militares bajo el modelo de los días de campo de la década del 60, pero su importancia sería menor; solo en 1980, el establecimiento de la Escuela de Colonización<sup>186</sup> del Comando Unificado del Sur que volverían a verse algunas iniciativas de envergadura, que sin embargo carecieron del impulso necesario para fructificar, ya con el auge del narcotráfico y el recrudecimiento de la guerra de guerrillas como problemas urgentes. A la fecha, muchas de las prácticas de la ACM han sido incorporadas al funcionamiento normal de las actividades militares, y durante los gobiernos de Álvaro Uribe se convirtieron en parte de la doctrina de “acción integral” y de la creación de “zonas de consolidación”, aunque bajo circunstancias muy distintas a las de 1960. Con todo, y si no puede concluirse que la ACM haya sido un éxito o un fracaso, puede decirse que su legado es la ironía de haber intentado tomarse en serio las promesas del Frente Nacional y, por ese mismo camino, haber desbordado sus cauces.

## 2.9 Conclusión

Puede concluirse, en primer lugar, que el programa de ACM era demasiado dependiente de los deseos de ganar “las mentes y los corazones” de los habitantes del tercer mundo, pero que, al deshacerse estas ilusiones de una modernización ordenada y amigable con la política de la guerra fría de EE. UU., dieron paso o bien a la esterilidad de las acciones emprendidas o bien a un conflicto con el *status quo*.

---

<sup>184</sup>Malott, p. 113.

<sup>185</sup>Aclaro no haber tenido acceso al documento del CRESS. (DCM)

<sup>186</sup>César Vallejo Restrepo, ‘La Colonización Militar: Esperanza Para Los Campesinos’, *El Tiempo* (Bogotá, 2 October 1981).

El programa de ACM estaba previsto como una institución central, que ofrecía servicios estandarizados que no necesariamente respondían a los problemas más urgentes de los habitantes, y ni siquiera a las condiciones específicas del terreno, lo que ocasionó tanto problemas de eficiencia como preguntas sobre la efectividad de las medidas a largo plazo.

Tal y como especularon Barber y Ronning<sup>187</sup>, la efectividad de las medidas de acción cívica para ganar la simpatía de la población funcionaban bien al ser los enemigos bandoleros o delincuentes comunes, pero no insurgentes con una ideología política para los que una mejora inmediata de su situación no es la mayor prioridad.

Por último, la ACM se planteó siempre como una estrategia de guerra que tenía como objetivo el “restablecimiento del orden”, y no una transformación duradera de la vida en las comunidades que hasta entonces habían estado sin acceso efectivo a los servicios que se ofrecían, para lo que la ACM debía no ser solamente una respuesta al descontento o una herramienta de relaciones públicas, sino una presencia permanente que preparara el camino a las instituciones civiles.

---

<sup>187</sup>Barber and Ronning, p. 204.

## Conclusiones

Con esta investigación he querido resaltar algunos elementos de la historia reciente de Colombia que aun hoy son de gran importancia para entender el curso de evolución de las instituciones estatales, y que han sido de alguna manera relegados a segundo plano por los trabajos hasta ahora publicados. Cada uno de estos elementos debe considerarse una conclusión del trabajo.

El primero de estos elementos es la existencia de agencias no-nacionales que cuentan con una enorme influencia en la toma de decisiones en el campo militar en el interior del país, a través de la transferencia de equipo, recursos e ideas, que terminan por dar forma a las instituciones estatales a largo plazo, pero que reciben una atención mucho menor que organismos multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mucho más formalizados y con menor grado de secretismo que el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa estadounidenses, cuya influencia puede ser en muchos caso mayor que la de las primeras. Esta influencia no es casual: se debe a la duradera adscripción de Colombia a la hegemonía de los Estados Unidos, que no debería ser un secreto o un tema tabú, por simple miedo a la acusación de “antiamericanismo”.

El comportamiento de estas instituciones, cuyo alcance es innegablemente global, no es el de amos omniscientes que reparten fórmulas, sino el de agencias ejecutivas que aplican teorías que luego son refinadas por la experiencia, los errores, fracasos y novedades que el curso de los acontecimientos presenta. La capacidad de administraciones locales de asimilar y transformar las teorías recibidas es también considerable, y, como se vio en el capítulo 2, puede crear conflictos difíciles de tramitar en su interior, que pueden incluso desdibujar las intenciones originales de quienes diseñaron los programas.

La ACM en el mundo es un buen ejemplo del funcionamiento de estas agencias. Su auge corresponde a una confluencia de factores como el miedo a las guerras de liberación nacional promovidas por los comunistas, un deseo genuino de mejora de las condiciones de vida en los países del tercer mundo, y la existencia de situaciones a grandes rasgos análogas

que justificaban la estandarización y “exportación” de programas de un país a otro, por intermedio de los Estados Unidos y su declive con un reacomodamiento de las prioridades de la superpotencia, pero también con el alejamiento de Ruiz Novoa, que encarnaba la versión más consecuente de la teoría de la Modernización promovida por los militares.

También es ilustrativa la evolución del concepto de acción cívica, que nació como aplicación de la teoría de la Modernización y las doctrinas contrainsurgentes, ha sobrevivido al olvido (tal vez caducidad) de la primera, gracias a la actualidad constante las doctrinas contrainsurgentes, que han ocupado el debate militar de las últimas décadas en casi todos los países. La provisión de servicios sociales por parte de los militares en tiempo de paz no es considerada por casi ningún autor, pero la necesidad de programas socioeconómicos para tiempos de guerra que ayuden a prevenir la aparición de nuevos conflictos goza hoy de aprobación unánime: basta ver las experiencias de Iraq, Afganistán y la misma Colombia, en los que se considera que situaciones intolerables de pobreza siguen siendo el caldo de cultivo para el extremismo religioso u otro tipo de ideologías peligrosas para la estabilidad de los Estados<sup>188</sup>, de la misma forma que la existencia de “instituciones viables” sigue siendo la mejor receta para evitar el nacimiento de grupos insurgentes<sup>189</sup>. El papel de las agencias de seguridad (locales o de ocupación) durante y después de las confrontaciones armadas es el de actores claves para la construcción de estas instituciones a *nivel local* y donde su papel es coordinar esfuerzos con agencias civiles<sup>190</sup>. Estas lecciones, en parte, han sido tomadas de experiencias pasadas en conflictos de larga duración y baja intensidad, que se han incorporado a las doctrinas existentes.

El segundo elemento es la aplicación concreta de la ACM en Colombia, que es el elemento imprevisible para las agencias militares en los Estados Unidos. Aparte de la curiosa forma en que Ruiz Novoa se apropió de las ideas de la modernización, en un sentido literal, que

---

<sup>188</sup>Headquarters Department of the Army, *Tactics in Counterinsurgency (FM 3-24.2)* (Washington, D. C., 2009), p. 2/10.

<sup>189</sup>Headquarters Department of the Army, p. 3/2.

<sup>190</sup>Center for Army Lessons Learned (CALL), *Provincial Reconstruction Team. Tactics, Techniques, and Procedures*, 2007, p. 2.

The military can operate in these unstable areas but lacks development skills. Diplomatic and development agencies have these skills but are unable to operate in these areas using their traditional delivery mechanisms because of the instability. Therefore, this complex environment requires an integrated civilian-military operation focused on achieving sufficient stability to allow reconstruction and development to begin.

terminaba por acusar a la clase dirigente colombiana de ser una oligarquía enemiga del progreso, los resultados a largo plazo de la ACM nunca pudieron ser evaluados sistemáticamente, y hoy es difícil apreciar qué tan beneficiadas se sintieron las comunidades por los programas de las Fuerzas Armadas. Casos como SATENA han sido pasados por alto en su capacidad de integrar regiones apartadas, pues su efecto sobre el conflicto colombiano fue mínimo, mientras que los programas de menor envergadura, aunque capturaron la imagen que la prensa tenía de la ACM, son, vistos desde la distancia, meras anécdotas, y evaluadas desde su capacidad de ganar el favor de la población local y evitar así la expansión de la insurgencia, un fracaso.

El tercer elemento es la importancia de la ACM como experiencia previa, en dos sentidos: 1) como antecedente del intervencionismo militar estadounidense en Colombia, anterior a la guerra contra las drogas y al Plan Colombia, que fueron esfuerzos de coordinación y cooperación de alcance mucho mayor y; 2) como posible influencia de las doctrinas de acción integral, que dieron paso a las “Zonas de Consolidación” del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en un vínculo que aún está por esclarecer: ¿cuáles enseñanzas de la ACM fueron retomadas para las doctrinas de Acción Integral? ¿Qué oficiales que participaron en los programas de 1960 tuvieron alguna influencia en la elaboración de las nuevas doctrinas? Y en el plano teórico: ¿cómo difieren una y otra doctrinas?

El cuarto y último elemento es señalar que la historia de la ACM, como tal, aun se encuentra por escribir: por motivos de recursos, de tiempo, y metodológicos, fue imposible consultar archivos en los Estados Unidos, acceder a entrevistas con personal militar y buscar en archivos fuera de Bogotá y Medellín. Este tipo de material hubiera enriquecido la información del desarrollo de la ACM en campo, del que todavía se posee información fragmentaria y discontinua.

El aporte de este trabajo es haber llamado la atención sobre la relación de las ideas de la modernización en la era Kennedy y el desarrollo sistemático de las teorías contrainsurgentes con un programa colombiano específico, que había recibido poca atención hasta el momento; el auge de estas fuentes intelectuales coincidió con una situación nacional que justificaba su aplicación: la subsistencia del bandolerismo, los primeros brotes de guerrillas revolucionarias y condiciones de pobreza permanentes, que

unidas a la existencia de personalidades como Ruiz Novoa, afines a esta línea de pensamiento permitieron la implementación de la ACM, que desapareció casi con la misma rapidez con que este (Ruiz Novoa) fue alejado del poder, aunque dejando una impronta de tradiciones y prácticas que continúa hasta hoy, como es la construcción de carreteras militares, que hasta la década del 60 eran marginales.

Con el espacio aun para una última reflexión, me quiero referir a la figura de Ruiz Novoa, a la fecha aún con vida, y que en los últimos años ha recibido alguna atención por parte de investigadores que lo han rescatado como un reformador inteligente que, tal vez, hubiera ahorrado a Colombia una guerra de más de 50 años, de haber podido lograr llevar a cabo su “reforma a las estructuras”<sup>191</sup>.

No es del todo equivocado pensar que, enterrados entre la montaña de hechos consumados, están, entre aquello que no se realizó, las pistas para construir, al fin, un país más o menos digno, más o menos igualitario. No está demás pensar que las Fuerzas Armadas podrían ser algo más que un gran hueco en el presupuesto y el desperdicio de talentos jóvenes en “cosas más dulces que el andar golpeándose”<sup>192</sup>, pero no deben olvidarse experiencias similares como las del general Juan Velasco Alvarado en el Perú, que intentó utilizar al ejército como instrumento de modernización y que, si bien logró romper para siempre el poder de la oligarquía peruana<sup>193</sup>, fue incapaz de ofrecer respuestas para desafíos que estaban por venir, como el de la guerra contra las drogas, que también fue en Perú, tras la muerte de Velasco, el combustible de una guerra civil desastrosa y para lo que las buenas intenciones de hombres como Ruiz Novoa no estaban preparados para responder. No debe olvidarse que esta guerra, impuesta unilateralmente por los Estados Unidos al resto del mundo, excedió, con creces, los problemas de crecimiento y distribución que están en el centro de la teoría de la modernización, y que le dio a los Estados Unidos un grado de influencia en asuntos internos de otros países con el que hasta ese momento no contaban, incluso para un momento como la guerra fría.

---

<sup>191</sup>Philippe Dufort, *Las Políticas Desarrollistas de Alberto Ruiz Novoa a Principios de 1960: ¿Podríamos Haber Evitado Medio Siglo de Guerra?*, 2013  
<[https://www.academia.edu/8602413/Las\\_pol%C3%ADticas\\_desarrollistas\\_de\\_Alberto\\_Ruiz\\_Novoa\\_a\\_principios\\_de\\_1960](https://www.academia.edu/8602413/Las_pol%C3%ADticas_desarrollistas_de_Alberto_Ruiz_Novoa_a_principios_de_1960)> [accessed 30 December 2015].

<sup>192</sup>Heinrich von Kleist, *Prinz Friedrich von Homburg* <<http://gutenberg.spiegel.de/buch/prinz-friedrich-von-homburg-578/4>> [accessed 1 February 2016].

<sup>193</sup>Leal Buitrago, *La Seguridad Nacional a La Deriva: Del Frente Nacional a La Posguerra Fría*, p. 13.

El ejemplo de la guerra contra las drogas no habla solo de las limitaciones de la ideología modernizadora, por más consecuente que se sea con ella, sino por lo nociva que puede ser la influencia de las mismas instituciones encargadas de definir las agendas de seguridad internacionales; siguiendo la consigna del propio Ruiz Novoa, son estas instituciones, en mi opinión, las que necesitan de una “reforma en sus estructuras”. Y una muy radical.

## Anexo

### Mapa 1: Algunos días de campo de la Acción Cívico-Militar<sup>194</sup>



<sup>194</sup>Mapa de Colombia hacia 1966. tomado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Historia\\_territorial\\_de\\_Colombia#/media/File:Colombia\\_\(1966\).svg](https://es.wikipedia.org/wiki/Historia_territorial_de_Colombia#/media/File:Colombia_(1966).svg) [accessed 1 February 2016].  
Información tomada de prensa y archivo. Mapa elaborado por la señorita Ana María Aguirre Ocampo.