



## IMPORTANCIA DEL COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES

Brig. General ALBERTO RUIZ NOVOA

A mediados de 1959, el señor Ministro de Guerra ordenó un estudio sobre la organización del Ministerio y de las Fuerzas Armadas, haciendo mención especial sobre la necesidad de estudiar las funciones del Comando General.

Como resultado de este estudio, el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Estado Mayor General presentaron sendos trabajos, que fueron estudiados detenidamente por los Comandos de las Fuerzas y el Comando General, llegando a la conclusión de la necesidad de la existencia de este último, como órgano de mando del Gobierno y como elemento insustituible de coordinación en el funcionamiento de las Fuerzas Militares. En el presente artículo presentamos una síntesis del estudio elaborado por el Estado Mayor General, con el fin de que sirva de orientación para los Oficiales en lo que se refiere a este importante aspecto de la organización estructural de las FF. MM.

El estudio que tomó el esquema de un trabajo de Estado Mayor, estableció la suposición de que el problema era de una importante magnitud y que en consecuencia, debería, como todas las medidas que afecten la es-

tructura de las FF. MM., someterse a una amplia discusión de los Estados Mayores y de los Comandos responsables.

### Antecedentes.

Como antecedentes, se hizo referencia al Artículo 120 de la Constitución Nacional, que dá al Presidente de la República, la atribución de dirigir, cuando lo estime conveniente, las operaciones de la guerra como jefe de los Ejércitos de la República; a la Ley 102 de 1944, que fijó al entonces Jefe de Estado Mayor, las funciones de órgano de mando del Gobierno, haciéndolo virtualmente un Comandante General, ya que centralizaba en este cargo las funciones del mando de las FF. MM.; al Decreto 835 de 1951, que creó el cargo de Comandante General, asignando a éste las funciones que ya tenía el Jefe de Estado Mayor General; a otras disposiciones como el Decreto 005 de 1952, que creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional, el 1848 de 1953, que incorporó las FF. de Policía, al Comando General de las FF. AA., el Decreto 1348 de 1945, el Decreto 1325 de 1953, el Decreto Ley 377 de 1957 y el Decreto 243 de 1948,

que fijaron la composición del Gabinete del Ministro y de las FF. AA.

### **Análisis.**

El análisis del problema, contempla en líneas generales los siguientes aspectos:

a) El hecho de que el Comandante General sea el órgano de mando del Gobierno, no quita ni limita al Presidente de la República en sus atribuciones, pues el Gobierno puede fijar al Comandante General las limitaciones que estime convenientes para el ejercicio de sus atribuciones.

b) La existencia de un Comandante General se ajusta a las más ortodoxas normas sobre organización militar, al realizar el principio de la unidad de comando, principio que no ha podido cumplirse en otros países debido a factores extraños a las conveniencias institucionales y orgánicas.

c) El Comando General constituye para el Gobierno y la persona del Ministro de Guerra un instrumento moderador entre los intereses de las Fuerzas, que por encontrarse en un nivel superior está en condiciones de tomar la mejor decisión desde el punto de vista del conjunto.

d) El Comandante General libera al Ministro de Guerra de la solución de los problemas de detalle y le permite concentrarse en el estudio de los

asuntos fundamentales de su despacho.

e) La existencia de un Comandante General y de un Estado Mayor General para la dirección de las Fuerzas Armadas en su conjunto, es la aspiración de todos los técnicos en organización militar, de todos los países.

### **El sistema de mando conjunto.**

A continuación, se estudió extensamente el sistema de mando conjunto, tal como se practica en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, para llegar a las siguientes conclusiones:

La conclusión primordial que se desprende del estudio sobre la organización del Departamento de Defensa Norteamericano, es que dicha organización es el resultado de un compromiso entre quienes propenden por una organización técnicamente sana y eficiente, que obedezca a principios ortodoxos, con aquellos que defienden por una parte los principios políticos que atacan la implantación de un mando militar y prefieren un mando civil, y con quienes combaten la unificación para defender la independencia de cada una de las Fuerzas, influidos por los principios de autonomía tradicional y sin tener en cuenta las conveniencias fundamentales de la defensa nacional.

El resultado de este compromiso, como el de todo compromiso, no es técnicamente satisfactorio y puede resumirse en el establecimiento de un mando civil, sin que haya podido organizarse un Estado Mayor General que se encargue del planeamiento en la escala más alta y coordine en forma efectiva las Fuerzas Militares.

A falta de este Estado Mayor General, el Secretario de Defensa Norteamericano, se ha visto obligado a rodearse de Secretarios Auxiliares Ci-

---

### **BRIGADIER GENERAL ALBERTO RUIZ NOVOA**

Actual Comandante del Ejército. Desde la aparición de la Revista, ha colaborado en cada entrega. Sus juicios de acertado contenido dan conclusiones de importancia y muestran consideraciones de positiva significación y alcance en el campo de la ideología militar.

viles, que constituyen, en realidad, un Estado Mayor General civil.

#### **Las FF. MM. que Colombia necesita.**

Otro factor que se estimó debe tenerse en cuenta en forma principal y como base de cualquier estudio militar, es la necesidad de contemplar el caso colombiano para no caer en el error de copiar organizaciones foráneas y adoptar procedimientos que no están de acuerdo con nuestra índole, tendencias, tradición y posibilidades.

Se consideró, en consecuencia, que es necesario responder primero a la pregunta sobre cuáles son las Fuerzas Militares que Colombia necesita, en cantidad, en calidad, en proporción, y teniendo en cuenta tanto nuestras necesidades de orden internacional como los problemas de mantenimiento del orden interno.

El estudio de la pregunta anterior lleva a la conclusión de que el caso de los Estados Unidos es completamente diferente al nuestro, pues mientras dicho país cuenta con unas Fuerzas Militares potentísimas para afrontar los problemas que ese país contempla en la órbita mundial, nuestra situación es completamente diferente, con un potencial bélico modestísimo y un armamento que se encuentra obsoleto aún dentro de su clasificación de convencional.

Si analizamos nuestro problema, asimilando el principio enteramente lógico de que las Fuerzas Militares deben estar listas para una emergencia de tipo internacional o interno, llegamos a la conclusión de que lo que necesitamos es un Comando unificado que dirija el conjunto de nuestras precarias Fuerzas Armadas, y las mantenga listas, instruidas y coordinadas, como un todo.

#### **Posibles deficiencias en el funcionamiento del Comando General y del Estado Mayor General.**

El estudio de las posibles deficiencias en el funcionamiento del Comando General y del Estado Mayor General, en el pasado, reveló que en los casos en que dichas fallas pudieron constatarse, ellas no se debieron a falta de bondad en el sistema, sino a un cúmulo de circunstancias que incidieron sobre la correcta aplicación y funcionamiento de las normas establecidas. Entre estas causas, pueden enumerarse las alteraciones institucionales de los últimos años que impusieron una heterodoxa modalidad en la conducción de las Fuerzas Militares y la falta de dotación y estabilidad de los Oficiales del Estado Mayor General. Es claro que el sistema de Estado Mayor ha sido suficientemente probado y no se trata de saber si sirve o no; se trata de investigar por qué entre nosotros no ha funcionado y dado los frutos que deben esperarse. Entre las causas que se enumeran, como constitutivas de este fenómeno, se encuentran las siguientes:

a) **No sabe usarse el Estado Mayor.** Hace falta mayor instrucción sobre la doctrina de Estado Mayor y sobre el empleo de este organismo.

b) **No se dota a los Estados Mayores de personal suficiente y estable.** En atención a la crónica escasez de cuadros, se considera importante subsanar las necesidades de las unidades, a costa de la dotación indispensable para el funcionamiento de los Estados Mayores.

c) **No tenemos sentido de planeamiento.** Se vive bajo la urgencia permanente de las operaciones presentes que no se han planeado ni previsto. Se solicita de los Estados Mayores, precariamente dotados, el estudio de so-

luciones con una urgencia que no da tiempo para hacerlo y al no responder estas dependencias a la demanda injustificada que se les hace, se concluye que no sirven. No se ha comprendido la necesidad de dividir el trabajo en las fases tradicionales de Planes y Operaciones, para que la primera atienda al estudio y planeamiento de los problemas futuros y la segunda se encargue de la solución —previamente planeada— de los problemas presentes.

Del anterior análisis, se llegó a las siguientes conclusiones:

- a) — El Comando General de las FF. AA., no ha funcionado en condiciones normales durante un tiempo suficiente, para poder concluir que es necesario su reemplazo o supresión.
- b) — Lo mismo puede decirse del Estado Mayor General.
- c) — Es necesario dotar al Estado Mayor General del personal necesario y darle a este personal la estabilidad suficiente para el cumplimiento de las funciones de este alto organismo.

**Razones que militan contra el establecimiento de un sistema de mando conjunto en Colombia.**

Se consideraron las siguientes:

- a) — Se viola el principio de la Unidad de Mando.
- b) — En el Mando Conjunto las decisiones provienen de compromisos entre las partes y no obedecen a la conveniencia general. Por eso se ha dicho que es preferible el mando unificado de un General de capacidades normales, al mando conjunto de varios jefes brillantes.
- c) — El mando conjunto estimula las

rivalidades entre los Comandantes y entre las Fuerzas.

Hasta la fecha y debido a que el Ejército ha sido la cuna de la Armada y de la Fuerza Aérea, en Colombia no se han presentado las rivalidades que en otros países existen entre las diferentes fuerzas Armadas. El establecimiento de cualquier sistema de mando distinto del unificado sería el paso infortunado hacia el estímulo de esas rivalidades entre las Fuerzas y entre las personas.

- d) — En nuestro país el **Personalismo** tiene fuertes raíces y como producto del individualismo indoeuropeo, quien llega a un puesto importante quiere sobresalir en su desempeño y dar nombre propio, el suyo, a todas sus actuaciones. Esta característica que ha sido funesta en otros órdenes lo es más aún en el campo militar, y es deber del Gobierno tomar las medidas para suprimirlas. El sistema de mando conjunto estimularía el personalismo en contra de los intereses de la Defensa Nacional y del país.
  - e) — La urgencia de conservar el mando unificado como antídoto del personalismo y de las rivalidades entre las Fuerzas es aún mayor hoy en día, en que están llegando a los Comandos de Fuerza y a los grados más altos, Oficiales que no se han formado en una escuela común, sino que lo han sido en escuelas distintas.
- El contacto inicial, en el Ejército, de los Oficiales de las tres Fuerzas era un factor importante para el entendimiento de

los problemas comunes; el desconocimiento mutuo que hoy existe es igualmente un factor importante que estimula la falta de comprensión.

- f) — Desde el punto de vista político. No debe ocultarse y mucho menos negarse que a la propuesta de variar el sistema de mando unificado por un sistema de mando conjunto, se le dá en las esferas militares un significado político. Y no debe negarse que lo tiene. Donde se discuten problemas de gobierno se discuten problemas de política.

Por este motivo es importante examinar a espacio este aspecto para llegar a conclusiones sobre si es conveniente desde este punto de vista el mando unificado o de si es perjudicial para la estabilidad de las instituciones patrias, ya que este y no otro, es el punto que debe debatirse, pues esta es una de las funciones básicas de las Fuerzas Armadas.

(1) El mando unificado es tradicional a nuestras instituciones democráticas y constitucionales. Emanan de la esencia misma de nuestra forma de gobierno. Colombia es una república con centralización política y descentralización administrativa. No es una república federal como los Estados Unidos. En consecuencia todos los sistemas que emanen del órgano ejecutivo deben ser unificados en su cima, y sería una paradoja que no lo fuera el Mando Militar.

El origen de muchas de estas tendencias y formas de organización debemos buscarlo en el principio mismo de las formas de gobierno y no sería lógico que porque el sistema político norteamericano es federativo en

su esencia, tengamos en Colombia que copiarlo, en forma simiesca, sin que se adapte a nuestra tradición, costumbres y conveniencias.

Si en Colombia no dió resultado la federación porque ella derivó en guerras civiles permanentes debido a que cada Gobernador quería convertirse en Presidente de su propio estado, tampoco resultará el Mando Conjunto, porque cada Comandante va a querer hacer predominar su Fuerza y su persona sobre las otras fuerzas. Debemos recordar la doctrina de Montesquieu sobre la formación de las Leyes.

(2) El Mando Unificado fue creado para Colombia por una Ley del Congreso, la Ley 102 de 1944, y si en dicha Ley se llamó Jefe del Estado Mayor al cargo que tenía atribuciones de Comandante en Jefe, ello solo obedece a defectos técnicos o es posible que se copiara la denominación de los Estados Unidos, en donde se llama por eufemismo, Jefes del Estado Mayor a los Comandantes en Jefes del Ejército de la Armada y de la Fuerza Aérea.

Lo anterior significa que este sistema de mando tiene raíces en el sentimiento político colombiano, como que fue una Ley de Congreso la que lo estableció y resultaría curioso y paradójico, que fueran los militares quienes propusieran su derogatoria.

(3) El Mando Unificado es un hecho. Ha estado establecido durante quince años. La opinión pública está acostumbrada al Comandante General de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, el problema de opinión pública que ha sido tan difícil de superar en los Estados Unidos para llegar al Mando Unificado, aquí no existe debido a que la Armada y la Fuerza Aérea no han desarrollado intereses opuestos a los del Ejército.

(4) La descentralización de mando

sería perjudicial para la estabilidad política del país y haría a las Fuerzas Armadas más vulnerables a la penetración de la política partidista.

Colombia es un país esencialmente político y en donde, debido a una cultura general y política escasa, las luchas políticas no se deciden en elecciones sino en combates donde las votaciones no se ganan colocando más votos propios en las urnas sino matando los votos del adversario. Naturalmente dicho sistema político para hacer triunfar las ideas propias, solo puede llevarse a efecto, por medio de las armas y es por eso que las Fuerzas Armadas siempre han sido objeto del "canto de sirena" de los dirigentes políticos. A pesar de la situación anterior, con excepciones que confirman la regla, las Fuerzas Armadas y sus miembros, se han mantenido en líneas generales al margen de la lucha política activa y han merecido por esta actitud el calificativo honroso de "columna vertebral de la república".

Si examinamos las causas para que tan afortunada situación no se haya modificado a través de los difíciles acontecimientos políticos que ha vivido el país en los últimos diez años y a pesar del contacto inevitable que tienen todos los miembros de las Fuerzas Armadas con los dirigentes políticos interesados en actividades revolucionarias, vemos que, además de la gran disciplina y moral de las Fuerzas Armadas y de su respeto por el mandato constitucional que las pone al margen de la lucha partidista, la Unidad de Mando de las Fuerzas Armadas, ha sido un factor fundamental para que los miembros de los cuerpos armados no se hayan lanzado unos contra otros habiéndose, en cambio, logrado sortear difíciles situaciones que de otra manera hubieran desembocado en una guerra civil.

La Unidad de Mando de las Fuerzas Armadas, es por lo tanto, factor esencial para la estabilidad política del país. La descentralización del mando de las Fuerzas Armadas, será en consecuencia factor de intranquilidad y de inestabilidad política.

(5) Una situación tan importante y delicada como esta merece un examen exhaustivo. Debe señalarse que la Unidad de Mando no tiene exclusivamente los efectos benéficos de coordinación del planeamiento, la instrucción, etc., sino que produce otros beneficios de orden mucho más importantes, en lo que se refiere al aspecto político de la cuestión.

La existencia del Comandante General, que en este nivel del mando necesariamente para sus decisiones deberá oír las opiniones de los Comandantes de Fuerza, provee el único medio existente para que las naturales fricciones y los obvios puntos de conflicto que se suscitan entre los diferentes Comandantes se discutan. Existiendo dicho medio, estos puntos de conflicto tendrán su curso normal de desarrollo y solución y no permanecerán en grado permanente de latencia, como sucedería en el caso del Mando Conjunto, ya que en éste, quien debería decidir, sería el Ministro de Guerra, con todas las limitaciones e inconvenientes que este procedimiento tiene, como lo veremos más adelante.

(6) Pero aún hay un aspecto mucho más importante y es el de las relaciones entre los miembros de las diferentes Fuerzas y la forma como ellas son afectadas por la descentralización.

Todos conocemos los conflictos que se presentan en forma permanente en los Estados Unidos entre Marineros y miembros del Ejército, que naturalmente en ese país no ponen en peligro la estabilidad política y no pa-

san de golpes, contusiones y cárcel para quienes los suscitan.

Pero debemos recordar igualmente los conflictos suscitados entre nosotros entre policías y soldados, como resultado de rivalidades absurdas, que terminaban con un saldo de varios muertos y heridos.

Y aún las rivalidades que comenzaron a incubarse entre los Oficiales del Ejército, de la Fuerza Aérea de la Armada y de las Fuerzas de Policía, no sólo porque unos se creen superiores a los otros, sino porque en el corto tiempo que las Fuerzas estuvieron separadas, obtuvieron de los Ministros de Guerra y del Congreso, condiciones diferentes para ascensos, etc., que naturalmente causaban crítica y descontento entre los miembros de las Fuerzas menos favorecidas.

Esta falta de armonía, producto exclusivo de la descentralización terminó con la creación del Comando Unificado, y hoy en día existe un mutuo respeto y consideración entre los miembros de las tres Fuerzas, situación que se refleja en la cooperación que se prestan no solo en las misiones de orden público sino en la vida de guarnición y para la resolución de los conflictos que en las guarniciones, y con motivo de la agitación social se suscitan de vez en cuando.

La descentralización del mando retrotraería inmediatamente a la situación anterior con todas sus consecuencias para la atención no solo de los problemas del orden público, sino de aquellos que se presenten en las guarniciones y que requieran la actuación coordinada y en cooperación de la Fuerza Pública como tal.

(7) Existe el argumento de que un Comandante General acumula demasiado poder, al tener atribuciones de mando sobre las Fuerzas y que éste

poder excesivo puede ser una amenaza para las instituciones de la república.

Este argumento puede examinarse desde varios puntos de vista, a saber:

(a) Determinando, en primer lugar, qué se entiende por "demasiado poder".

(b) Desde el punto de vista de la tradición política del país.

(c) Desde el punto de vista de la tradición militar del país.

En lo que al punto (a) se refiere, podría llamarse "demasiado poder" la facultad de ordenar en forma absoluta a los Comandantes de las Fuerzas sin limitación alguna. Esta facultad absoluta no existe, ni siquiera para el Presidente de la República. La Ley 102 de 1944, y el Decreto 835 de 1951 y el Decreto 377 de 1957, disponen que el Comandante General será el órgano de Mando del Gobierno dentro de las limitaciones que el mismo Gobierno establezca. En consecuencia el Gobierno puede establecer el límite de las atribuciones del Comandante General para que el ejercicio del mando no sobrepase los límites aconsejables, reservándose el Ministro de Guerra o el Presidente de la República, la aprobación de aquellas medidas que parezcan aconsejable mantener bajo su inmediato control.

La supresión del Comandante General solo llevaría a concentrar el poder en el Ministro de Guerra, y creemos que en cuanto a confianza y desconfianza políticas tan digno de confianza puede ser el Comandante General o el Ministro que tenga el mando, pues esta confianza o desconfianza no emanan de la persona en sí, sino de los poderes que acumula.

Debemos, en consecuencia, concluir que el argumento del poder no es válido, porque el Legislador y el Go-

bierno pueden limitar el poder del Comandante, y reglamentar las condiciones en que sus atribuciones sean ejercidas.

Además, de las limitaciones que impongan la legislación y la reglamentación, podría fijarse, no solamente para el Comandante General sino para los Comandantes de Fuerza, un período fijo para ejercer dichos cargos. Este sistema del período fijo, que se usa también en los Estados Unidos, tiene la ventaja de presentar una solución al problema que significa un Comandante General o un Comandante de Fuerza que desviándose de sus misiones profesionales y constitucionales, resuelva cultivar veleidades de orden político, o que simplemente por sus actuaciones en el desempeño del cargo haya perdido la confianza del Gobierno, ya que se supone que debía contar con ella en el momento de su nombramiento.

Por otra parte ofrece un expediente apropiado para que haga dejación del cargo el Oficial que deba ser retirado por las anteriores razones, por deficiencia en el desempeño de sus funciones o simplemente por la necesidad de dar campo a los oficiales que vienen ascendiendo en los escalones de la jerarquía. Es una manera de retirarse del servicio dignamente y sin menoscabo.

En cuanto a la tradición política del país, ésta por su carácter eminentemente civilista, no ofrece ningún estímulo hacia el Gobierno militar.

El desarrollo de la crisis política del país en los últimos diez años, con su período de gobierno militar y el regreso pacífico a la vida constitucional, demuestra el arraigado sentimiento civilista colombiano que es común a militares y a civiles. Por último la tra-

dición militar del país, acusa y se distingue por un respeto total hacia la autoridad civil legítimamente constituida.

Esa es la historia de Colombia, donde los grandes caudillos militares han sido personajes políticos civiles convertidos en generales.

El país ha tenido una historia democrática interrumpida por guerras civiles que fueron producto natural de una desorientación política y que terminaron cuando Colombia encontró una conformación constitucional a base de un sistema políticamente centralizado y administrativamente descentralizado, como compromiso entre los federalistas y los unitarios.

Antes de la reforma militar, solo hubo dos fugaces intentos de dictadura militar propiciados por políticos. Después de dicha reforma, los militares de carrera solo han intentado la triste experiencia del 10 de julio igualmente promovida por políticos y sin que existiera un Comando General que la estimulara. De hecho, la Ley 102 de 1944, expedida después del 10 de julio fue dictada para reorganizar el mando después de dicha experiencia.

El 13 de junio, fue el producto de una crisis política nacional y no de una situación militar.

Por lo tanto se puede concluir que la tradición militar colombiana no justifica el temor hacia un Comando de las Fuerzas Armadas.

(8) Como conclusión de los puntos anteriores, se desprende nitidamente que desde el punto de vista de la estabilidad política del país, es conveniente la existencia del Comando General y que unas Fuerzas Armadas independientes entre sí, serían más fácilmente presa de los políticos interesados en subvertir el orden.

**Estudio de la sustitución del escalón de mando que significa el Comandante General para reemplazarlo por el Ministro de Guerra.**

Se contempló el hecho de que el Ministro no tendría el tiempo suficiente para dedicarlo al estudio y solución de los problemas que se desprenden del mando y la administración de las Fuerzas Armadas, muchos de los cuales hoy resuelve el Comandante General. En efecto, el Ministro, además de ser miembro de numerosas juntas, debe atender las reuniones del Consejo de Ministros, las de la Junta Asesora, acudir al Congreso Nacional y recibir a numeroso público, todo lo cual copa con creces, las horas de que dispone. Además de lo anterior, debe aten-

der las labores propias de su despacho y los compromisos sociales de carácter ineludible, que se presentan frecuentemente.

En el caso de que el Ministro de Guerra sea un personaje civil, los anteriores inconvenientes se multiplicarían por el hecho del desconocimiento de los problemas técnicos que hoy soluciona el Comandante General.

---

**Nota:** El anterior estudio se elaboró antes de la expedición del Decreto 1705 de 1960, que reorganizó el Ministerio de Guerra y que conservó el Comando General; esta es la razón por la cual no se hace mención de este importante Decreto.

---

*La lucha para asegurar la aceptación del principio de la Unidad del mando en operaciones conjuntas fue larga y enconada. La tradición y el orgullo en los distintos servicios estaban muy arraigados y fue necesario solucionar muchas cuestiones antes de que un servicio accediera a someter sus fuerzas al mando de un Oficial de otro servicio.*

*Después de Perl Harbor, el principio de la unidad de mando fue adoptado para cada mando principal y en cada teatro, extendiéndose hacia abajo hasta las agrupaciones tácticas conjuntas de todos los tamaños y hacia arriba hasta incluir operaciones aliadas en una escala vasta. Funcionó tan bien y probó ser tan eficaz que desde entonces ha sido la práctica normal. Para una generación más joven de Oficiales navales y militares sería difícil imaginarse operaciones conjuntas y combinadas bajo cualquier otro sistema que no sea el de la unidad de mando. Medio siglo fue necesario para vencer la renuencia y el miedo de los servicios a que sus fuerzas fueran mandadas por otro servicio, pero de los esfuerzos para vencer esta renuencia emanaron los principios que hicieron a la unidad de mando tan eficaz, cuando fue finalmente establecida.*

Dr. Louis Morton.