

Relaciones

Civiles–Militares: Doscientos Años de Historia

Coronel Luis René Nieto Rojas
Curso de Altos Estudios Militares



Oficial de la Fuerza Aérea Colombiana, Profesional en Administración Aeronáutica con Especialización en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra e Inteligencia Estratégica en Chile. Así mismo, realizó Maestría en el Colegio Interamericano de Defensa en Washington, DC. Piloto militar con 29 años de servicio y gran experiencia en operaciones aéreas. A lo largo de su carrera se ha desempeñado como Director de la Escuela de Helicópteros de las Fuerzas Armadas y Comandante del Comando Aéreo de Combate #4. Actualmente es estudiante del Curso de Altos Estudios Militares y de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra.

Coronel
Luis René
Nieto Rojas

Introducción

El estudio de las relaciones civiles-militares ha tomado gran relevancia en la actualidad, como parte de la estabilización de las democracias; por lo tanto, la identificación de los factores que confluyen y la manera de gestionarlos es uno de los retos más importantes que afrontan los Estados. El presente artículo pretende reflexionar sobre cómo se dan las relaciones entre civiles y militares en una democracia y cuáles son los fundamentos teóricos básicos que se deben considerar para entender la dinámica de las mismas. Además, busca analizar su evolución histórica en el contexto colombiano a fin de descubrir los factores que han influido en su construcción y dar recomendaciones para su fortalecimiento.

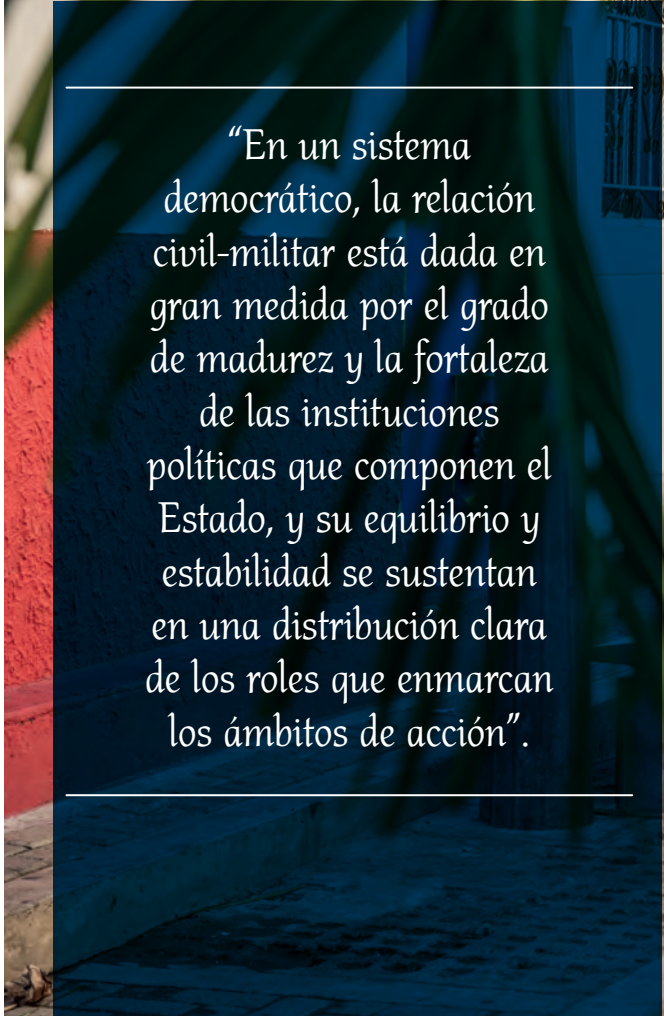
Las relaciones civiles-militares siempre existirán en un Estado constituido; es decir, esta relación estará implícita en cualquier sistema de gobierno, ya sea democrático o totalitario. La diferencia se marcará en la balanza del poder que ejerza cada uno ellos y la forma de aplicar el control de lo civil a lo militar.

En un sistema democrático, la relación civil-militar está dada en gran medida por el grado de madurez y la fortaleza de las instituciones políticas que componen el Estado, y su equilibrio y estabilidad se sustentan en una distribución clara de los roles que enmarcan los ámbitos de acción. En palabras de Kohn: “La razón del control civil es hacer que la seguridad sea subordinada a los más grandes propósitos de una nación, y no lo contrario. El propósito de los militares no es definir la sociedad, sino defenderla” (1999, p. 142).

Bruneau resalta una característica con la que debe contar un sistema democrático para regular las relaciones civiles-militares y mantener una capacidad operativa que garantice la seguridad y defensa de la nación: la existencia dentro del gobierno de un ente que regule y estructure esas relaciones, como un Ministerio de Defensa, cuya función sea clasificar y definir las responsabilidades en la búsqueda de la eficacia y eficiencia de las Fuerzas Militares (Piuzzi, 2016).

En tal sentido, el alcance del poder militar dependerá de los objetivos nacionales, bajo la directriz de un estamento político que ejerza el control democrático y esté respaldado por la voluntad del pueblo. Aquí considero, como factor esencial, el modo en que se presentan las relaciones civiles-militares en un sistema democrático, debido a que la voluntad popular le brinda la legitimidad al liderazgo civil y le otorga el control sobre las Fuerzas Militares. Por el contrario, en un sistema en que no exista este mandato popular, las relaciones estarán determinadas exclusivamente por la voluntad del caudillo, líder o grupo dominante que monopolice el poder y, más que una relación, existirá la utilización del poder militar para lograr sus intereses sin que haya alguna clase de regulación.

De igual manera, hay otros factores que modelan esta relación en un sistema democrático; por ejemplo, la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), lo cual permite delimitar los campos de acción y que exista el control civil objetivo. Al respecto, Huntington afirma que



“En un sistema democrático, la relación civil-militar está dada en gran medida por el grado de madurez y la fortaleza de las instituciones políticas que componen el Estado, y su equilibrio y estabilidad se sustentan en una distribución clara de los roles que enmarcan los ámbitos de acción”.

“depende del logro de un apropiado equilibrio de poder entre los militares y la ideología de la sociedad” (1995, p. 135).

En un país como Colombia, con una larga tradición democrática, las relaciones civiles-militares tuvieron un punto de inflexión en el año de 1991, cuando fue nombrado un civil como ministro de la Defensa Nacional, cargo que venía siendo ocupado por militares. Este hecho permitió que hubiera un enlace más efectivo entre el estamento militar y las demás ramas del Estado y que se enfocaran los esfuerzos de los militares en el desarrollo de la estrategia, mientras el ministro de la Defensa asumía la gestión de los temas de manejo político y administrativo. Como lo señala Kohn, el “control civil como una medida del progreso hacia la democracia” (1997, p. 140), lo cual contribuyó claramente a ser más eficiente en algunos aspectos, pero disminuyó el acceso militar al ámbito político y al nivel estratégico de la toma de decisiones.

El estudio de la historia reciente y la revisión de las diferentes teorías y análisis sobre las relaciones

civiles-militares, me hicieron reflexionar sobre el sometimiento inevitable del poder militar al poder civil, con el fin de garantizar el logro de los objetivos políticos y alcanzar un grado aceptable de estabilidad.

En esta misma línea, Feaver afirma:

La necesidad de tener una institución lo suficientemente fuerte como para proteger a los civiles, pero no tan fuerte como para ignorar la dirección civil, las relaciones civiles-militares democráticas y la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas, constituyen un aspecto crítico, un sistema de vínculos estables y permanentes entre militares y civiles representan un componente esencial de la democracia (1996, p. 149).

Los autores presentan ópticas distintas de cómo se deben dar estas relaciones, pero concuerdan en que debe haber un sometimiento al poder civil; la diferencia de sus tesis y argumentos radica en la manera como se interprete este control y la forma de ejercerlo. Adicionalmente, el escenario internacional actual presenta características especiales que marcan una tendencia, puesto que la mayoría de Estados son democráticos e incorporan una clara división de poderes, respeto por los derechos humanos y una sociedad civil activa. Estos factores contribuyen a equilibrar y regular las relaciones civiles-militares y a mantener el sometimiento militar bajo un ‘control civil’ (Cohen, 2002, p. 24).

América Latina no es ajena a esta tendencia, luego de años turbulentos de golpes militares e intervención de potencias extranjeras dentro del marco de la Guerra Fría, se ha logrado una estabilidad y mayor confianza entre el estamento militar y el civil, a raíz de un incremento en la profesionalización de los militares y la implementación de diversas medidas, como la creación de ministerios de defensa en cabeza de civiles, la delimitación de los roles y un mayor conocimiento de los civiles sobre los temas militares.

En mi concepto, la teoría de Huntington sobre las relaciones civiles-militares marcó el inicio del estudio formal de estas y evidenció la necesidad e importancia de entender su dinámica para



Fotos: Archivo fotográfico Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo del Ejército

garantizar la estabilidad del Estado. Incorporó conceptos, como el profesionalismo, “un militar profesional siempre estará subordinado a la autoridad civil” (1995, p. 121); el control objetivo, que maximiza el profesionalismo militar; y el control subjetivo, que aumenta el poder civil a través de formas constitucionales particulares o clases sociales dominantes.

Este teórico me hizo entender y reflexionar acerca de cómo se deben gestionar las relaciones entre los militares y los civiles, las diferentes variables que actúan y la necesidad de fortalecer algunos aspectos que contribuirán a tener una mayor estabilidad dentro del Estado democrático. Por consiguiente, concuerdo con Huntington en cuanto a que el factor del profesionalismo es fundamental para tener más control y que debe nacer de la misma institución militar, como un control objetivo interiorizado con capacidad de perdurar en el tiempo.

A lo largo de mi carrera pude ver la gran falencia que existe en la formación académica en las instituciones militares de Colombia con respecto del estudio de las relaciones civiles-militares. Se hizo evidente que se crean pocos espacios para desarrollar y analizar estos temas, fundamentales en la formación integral del oficial para enfrentar los retos que surgen en los escenarios de interacción con políticos y funcionarios civiles.

En Colombia existe un marco legal que define la relación civil-militar del más alto nivel del Estado, partiendo del reconocimiento del presidente como comandante supremo de las Fuerzas Armadas (establecido en el artículo 189 de la Constitución Política de 1991: “Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”) y del Ministerio de la Defensa (en cabeza de un civil desde 1991), cuya función es participar en la definición, el desarrollo y la ejecución de las políticas nacionales de defensa y seguridad y, por supuesto, dirigir las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (en su aspecto técnico militar y en su parte administrativa).

Lo anterior permite contar con un marco legal inicial, que pareciera quedarse corto en su aplicación por falta de herramientas reguladoras

“Se ha logrado una estabilidad y mayor confianza entre el estamento militar y el civil, a raíz de un incremento en la profesionalización de los militares y la implementación de diversas medidas, como la creación de ministerios de defensa en cabeza de civiles, la delimitación de los roles y un mayor conocimiento de los civiles sobre los temas militares”.

de la relación civil-militar al nivel más alto; la extralimitación de funciones (desde aspectos netamente del desarrollo de la estrategia hasta niveles tácticos) y los cambios de criterio de los que tienen el poder (producto de la misma dinámica política), crean fricciones, desgastan la relación y causan tensiones inevitables.

La historia muestra cómo se fueron formando los lineamientos de la relación civil-militar en Colombia y brinda una explicación de su situación actual. Hay que partir desde los primeros años de la creación de la República, en 1819, con diferencias profundas entre sus líderes militares, como Bolívar y Santander. Esto marcó el inicio de la politización del Ejército en el contexto de una nación joven, caracterizada por desórdenes sociales, luchas de poder y conflictos internos permanentes.

Posteriormente, las élites políticas y económicas llegaron al poder mediante la creación de los partidos políticos en 1849; época en que el Ejército tuvo una pésima situación de alistamiento, recursos, organización y baja popularidad. Esta institución fue abolida, entre 1853 y 1863, y se retrasó su proceso de fortalecimiento para darle el poder de las armas a los civiles, lo cual permitió un control civil total “con un Ejército central débil, y una incapacidad de imponer control político, el

liderazgo y las habilidades en el conflicto armado modelaron en gran medida la cultura política que emergió en las regiones” (López-Alves, 2002, p. 167).

Lo anterior fue formando la cultura de las relaciones civiles-militares. El inicio del Ejército dentro de una nación en construcción guiada por intereses partidistas, en que la ausencia de doctrina militar se suplía mediante la lucha y la defensa de las élites políticas, contuvo el desarrollo de la institución militar, aislándola y retrasando su profesionalización.

En medio de conflictos internos continuos de carácter político, se logró en la presidencia de Rafael Reyes y la gestión del general Rafael Uribe (que se desempeñaba como diplomático en Chile) la visita de la primera misión del Ejército de ese país, a fin de efectuar una evaluación y dar los primeros pasos para la organización y profesionalización del Ejército de Colombia. Luego, en 1927, la misión suiza dejó consignada en un informe la situación por la que pasaba la institución militar. “El Ejército cumple más el papel de reprimir las manifestaciones sociales y la oposición política en el interior que el de proteger al país contra una eventual agresión externa. Soldados, oficiales y superiores están obligados a votar por el partido conservador” (Moreno, 2014, p. 334).

Estos documentos y hechos históricos permiten evidenciar el alto grado de politización del Ejército, su baja popularidad al tener que hacer frente a las protestas sociales y el control de las élites políticas que aislaban a los militares de las decisiones estratégicas. El proceso de organización y profesionalización de los militares siguió dando dentro de un Estado frágil en que fueron utilizados como instrumento para lograr fines particulares. En ese entonces, y durante la mayoría del siglo XX, una frase recogió los sentimientos y el grado de polaridad que persistía: “más que colombiano, se es conservador o liberal”.

Las Fuerzas Militares están comprometidas desde esa época con el control del orden interno, afectado inicialmente por los conflictos partidistas y luego por la lucha insurgente,

producto del nacimiento de grupos guerrilleros que estuvieron impulsados por la dinámica mundial en la Guerra Fría y que persisten en la actualidad, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Estos hechos limitan el acceso de las FF. MM. al nivel estratégico y las relegan solamente a los niveles operacional y táctico.

La participación en la guerra de Corea, en 1951, y la asistencia del gobierno de los Estados Unidos, a finales del siglo XX, con el programa “Alianza para el progreso” (originado en la presidencia de John F. Kennedy), se dio la creación de la Escuela de las Américas, que permitió la preparación de oficiales y suboficiales en la doctrina del Ejército de los Estados Unidos. Después, en 1989, se dio inicio a la guerra contra las drogas y el plan Colombia, en 1999, considerado como el impulso



Fotos: Archivo fotográfico Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo del Ejército



Fotos: Archivo fotográfico Comando de Apoyo de Acción Integral y Desarrollo del Ejército

definitivo para lograr la transformación de las Fuerzas Militares y alcanzar un mayor grado de profesionalismo.

En el siglo XXI, las Fuerzas Militares encontraron una voluntad política favorable para su fortalecimiento técnico y profesional, y se dieron cambios fundamentales en su organización y doctrina que permitieron asestar golpes grandes a los grupos terroristas y llevaron de manera definitiva a las FARC a una mesa de diálogo y a firmar el acuerdo de paz en el año 2016.

No obstante, las relaciones civiles-militares continúan estando afectadas por el conflicto interno (que recibe la mayor atención del Estado [con supremacía del poder civil]), una transformación en curso de las Fuerzas Armadas y una mayor profesionalización del militar, que permite continuar con el equilibrio que exige la democracia, pero crea la necesidad de un mayor acceso al poder político, entendido desde el aporte al nivel estratégico del Estado y la construcción de políticas públicas relacionadas con la seguridad y defensa. No se puede confiar en la profesionalización de los oficiales para garantizar que los militares acepten la autoridad civil, son los líderes civiles quienes deben generar comprensión y aprecio por la cultura militar y su forma de hacer las cosas.

Luego de hacer este recuento histórico sobre los factores que han influido el desarrollo y la profesionalización del militar en Colombia, es más fácil entender su rol en las relaciones civiles-militares, evidenciar la falta de una cultura verdadera y de lineamientos para el relacionamiento con los civiles que tienen el poder político y percibir una marcada complacencia que es producto de una visión orientada a lo operacional y táctico.

Las normas y condiciones culturales que existen entre los dirigentes políticos y los oficiales militares serán siempre una fuente de tensión en una democracia. Los políticos prosperan en medio de la ambigüedad y la incertidumbre y alcanzan el éxito cuando son capaces de dominar estas condiciones; los oficiales militares, por el contrario, buscan la claridad de la misión y la certeza de las condiciones. En la guerra, la

falta de ambas cosas puede dar lugar a malas decisiones con consecuencias devastadoras (Young, 2006, p. 19).

Lo anterior hace reflexionar sobre la necesidad imperiosa de consolidar los procesos de profesionalización de los militares y reforzar la enseñanza en la formación del oficial sobre las relaciones civiles-militares, la historia de otros países y del propio, la importancia de las teorías y la construcción de una verdadera cultura de relacionamiento con el poder civil que borre las malas prácticas del pasado.

En suma, se hace necesario el diseño de normas que regulen estas relaciones dentro del Estado, con una clara definición de roles, responsabilidades, alcances, canales de comunicación, jerarquías y ámbitos, que permitan tener claridad dentro de un marco legal y blinden esta relación de los cambios de gobierno; así mismo, se precisa la formulación de estrategias para crear confianza mutua entre militares y civiles, partiendo del conocimiento que deben tener los civiles sobre los temas militares y, no menos importante, el conocimiento del militar acerca de los temas políticos. Para terminar, Kohn afirma:

Los líderes militares necesitan el acceso directo a la autoridad más alta dentro del gobierno; ellos necesitan ser respetados y ser buscados para asesoramiento. Los líderes civiles, cualquiera que sea su pasado, deben de estar preparados y tener conocimientos sobre asuntos militares para poder llegar a tener la simpatía por las necesidades profesionales de los militares, las obligaciones, los requisitos, y las perspectivas (1997, p. 10).

Conclusiones

El estudio de las diferentes teorías de las relaciones civiles-militares permite incorporar un factor de equilibrio adicional para la regulación de las mismas, las cuales cuentan con una energía potencial alta en el Estado por su misma dinámica de poder, que si no se regula puede causar crisis graves de gobernabilidad.

La profesionalización y el control objetivo son factores fundamentales para mantener el control civil sobre lo militar y no perder su capacidad y libertad de acción. Las democracias en un proceso de maduración y fortalecimiento de sus instituciones permiten un escenario más propicio para que se den unas relaciones civiles-militares más estables y transparentes, en que se construya una confianza mutua que esté alineada con los intereses nacionales.

La historia de Colombia, desde su independencia, muestra claramente los factores que influyeron en las relaciones civiles-militares, dentro de un proceso lento de profesionalización del militar, conflictos internos, politización de las instituciones y el dominio civil. Lo anterior me lleva a proponer que se deben tomar medidas de fondo en la formación de los oficiales, elaborar un marco normativo y regulatorio e iniciar un proceso de construcción de una verdadera cultura de relaciones civiles-militares en un contexto democrático. 🕊

REFERENCIAS

- Cohen, E. (2002). Supreme Command. New York Free Press. Appendix: The Theory of Civilian Control, 241-264.
- Constitución política de Colombia. (1991). Artículo 189, Título VII. 2da Ed. Legis.
- Feaver, P. (1996). The Civil Military Problematic, *Armed Forces & Society* 23, (2), 149-78.
- Huntington, S. (1957). *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Huntington, S. (1995). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil Military Relations*, 25.a ed. Cambridge, Massachusetts and London England: Harvard University Press, 135.
- Kohn, R. (1997). How Democracies Control the Military, *Journal of Democracy*, (8), 153-140.
- López, A. (2002). *La formación del Estado y la democracia en América Latina*. Bogotá: Norma.
- Moreno, J. (2014). *Relaciones cívico-militares en Colombia: supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar*. *Revista Científica General José María Córdova*, (13), 333-352.
- Piuzzi, J. (2016). Nuevas misiones y escenarios para las Fuerzas Armadas y sus implicaciones en las Relaciones Civiles Militares, *Política y Estrategia*, (127), 131-158.
- Young, T. (2006). *Military Professionalism in a Democracy, Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. University of Texas Press, 36-52