

# Las Fuerzas Militares



## 1. La reproducción de las violencias colombianas

Los planes de desarrollo nacional han comenzado a ocuparse de una cuestión fundamental en la proyección de un escenario futuro de paz interna. El problema se centra en las misiones futuras y en el tamaño y poder de las Fuerzas Militares cuando haya finalizado el conflicto interno. Las experiencias internacionales son variadas y todas hacen evidente una propensión alta a la reproducción de la violencia, no necesariamente de igual tipo de la finalizada, cuando no se controlan los factores de la misma que permanecen latentes en la sociedad. El examen de este tema es prioritario para tener elementos de juicio seguros cuando se presente la situación. La tesis que sostendrá este artículo, es que en una situación de paz interna, por lo menos en la primera fase de tal escenario, no se puede reducir de manera sustancial, ni el tamaño ni el poder de la Fuerza Pública, porque es necesario mantener un control firme del territorio y de la población, so pena de ver desbordados los procesos de reproducción de la violencia.

# en un escenario de paz interna

Los mecanismos  
de autoperpetuación  
de la violencia y la  
imposibilidad de negociar  
las Fuerzas Militares  
y la Policía Nacional

▣ **Armando Borrero Mansilla**

*Ex-Consejero Presidencial para Defensa y Seguridad Nacional*

**“En una situación de paz interna, por lo menos en la primera fase de tal escenario, no se puede reducir de manera sustancial, ni el tamaño ni el poder de la Fuerza Pública, porque es necesario mantener un control firme del territorio y de la población, so pena de ver desbordados los procesos de reproducción de la violencia”.**

Se ha convertido en un lugar común la caracterización del Estado colombiano como un Estado inacabado ó como un Estado débil. La fortaleza relativa de las instituciones políticas colombianas en el contexto latinoamericano, conspira contra la apreciación de Estado inacabado. Débil, en cambio, parece un calificativo más apropiado. Débil, como lo revelan las violencias sucesivas que han azotado a Colombia desde 1946 hasta el presente. Son seis décadas en las cuales el Estado no ha podido establecerse como el monopolista de fuerza, justicia y tributo, las características fundamentales del Estado-nacional moderno. Paralelos al Estado, otros poderes, los partidos políticos, las guerrillas, las autodefensas, las bandas de la delincuencia organizada, especialmente las del narcotráfico, han desafiado con las armas a las instituciones políticas centrales.



“El fortalecimiento del Estado, para que pueda cubrir todos los espacios, territoriales y sociales, es condición necesaria para el mantenimiento de una paz ... sólo una institucionalidad muy fuerte, puede cerrarle el camino a la reproducción de la violencia”.

Una evidencia de tal debilidad han sido los procesos de pacificación que se han dado a lo largo de los 61 años de violencias sucesivas. Cada uno de estos procesos ha sido sucedido por las olas nuevas de violencia. A la violencia bipartidista de los años cuarenta y cincuenta, sucedió la del llamado “bandolerismo social”. Ya casi liquidado éste, apareció la guerrilla revolucionaria. Cuando se lograron acuerdos parciales con algunas de las guerrillas, los desmovilizados fueron atacados por grupos de diversas tendencias y orígenes. Hubo asesinatos con el sello claro de la venganza por parte de grupos afectados por el actuar de la guerrilla, pero también guerrillas que atacaron como traidores a los que habían depuesto las armas. Así, el proceso de desmovilización del paramilitarismo ha dado origen a bandas que, o bien siguen el camino de sus antiguos grupos de procedencia o bien se constituyen en bandas criminales de nuevo tipo, casi siempre ligadas al narcotráfico. Se suceden cadenas de venganzas que se explican por el largo tiempo de afectaciones producidas por el conflicto, se vive cotidianamente el poder del narcotráfico para financiar estructuras de protección frente al Estado y de competencia frente a grupos rivales, es palpable el despojo de muchas comunidades campesinas y notorias las deficiencias de los programas de reintegración social para los combatientes desmovilizados. Todos son factores de perpetuación de los enfrentamientos.

Ante el panorama incierto de todo proceso de paz en Colombia, no se puede pensar en negociaciones que puedan debilitar las instituciones centrales del Estado. El fortalecimiento de éste, para que pueda cubrir todos los espacios, territoriales y sociales, es condición necesaria para el mantenimiento de una paz, que, en sus inicios, será necesariamente, una paz precaria. Sólo una institucionalidad muy fuerte, puede cerrarle el camino a la reproducción de la violencia.

En el conjunto de instituciones estatales, sobresalen, para el problema de pacificar una sociedad, las que administran la Fuerza coactiva del Estado, vale decir; militares, policía y justicia. Otras instituciones juegan papeles importantes en la integración social pero las mencionadas son irremplazables a la hora de detener las cadenas de venganzas, eliminar factores poderosos de violencia como el narcotráfico, negarle espacio a fenómenos como las pandillas organizadas (del tipo “maras” centroamericanas, fenómeno del cual ya hay síntomas inquietantes) y toda suerte de organizaciones mafiosas que pretenden controlar regiones o negocios ilegales.

Las consideraciones anteriores llevan a preguntarse sobre el papel de las Fuerzas Militares en una negociación futura y en una situación de transición a la paz y a la normalidad. El papel de la Policía se discute menos. Es una institución que crece y se desarrolla en la misma medida en que las sociedades lo ha-

cen. Si hay crecimiento poblacional, la Policía deberá crecer; si hay cambios importantes en la morfología social, esta institución deberá adaptarse a las transformaciones. Pero las Fuerzas Militares están sujetas a otros criterios. Una sociedad pacífica en lo interno, decidirá sobre éstas en función de las misiones orientadas al exterior, a la defensa nacional individual o colectiva. En Colombia han estado orientadas a combatir la amenaza interna y no podrán dejar de hacerlo en una transición. Muchas de las amenazas que se derivan de los mencionados mecanismos de auto-perpetuación de la violencia, exigen ser contenidas por medios militares. En términos generales, en Colombia, una paz precaria deberá ser tutelada por la fuerza del Estado, tanto militar como policial.

El estudio de los mecanismos de auto-perpetuación de la violencia cobra sentido en esos términos. Para evitar la reproducción de las violencias sucesivas, el Estado no podrá negociar ni el tamaño, ni la potencia, ni el despliegue de sus Fuerzas. Si bien en una paz posible disminuyen las presiones de crecimiento, el Estado debe conservar la autonomía necesaria para decidir sobre sus Fuerzas de seguridad en una sociedad sembrada de amenazas de reproducción de los desafíos armados. La clave de una paz posible, estriba en la capacidad del Estado colombiano para construir institucionalidad, asumir y mantener firmemente el monopolio de la Fuerza, generar legitimidad y consenso, y en fin, sostener y mejorar el Estado de Derecho para cerrar todo espacio a los factores de poder que no acepten la mediación única del Estado en los conflictos sociales e individuales.

**“La clave de una paz posible, estriba en la capacidad del Estado colombiano para construir institucionalidad, asumir y mantener firmemente el monopolio de la Fuerza, generar legitimidad y consenso, y en fin, sostener y mejorar el Estado de Derecho para cerrar todo espacio a los factores de poder que no acepten la mediación única del Estado en los conflictos sociales e individuales”.**



## 2. Las Fuerzas Militares en la paz

En el contexto latinoamericano se ha discutido mucho sobre el papel de las Fuerzas Militares en el mundo de la Post-Guerra Fría. El supuesto es el fin, el papel de contra-insurgencia que se adjudicó a las mismas en la época del conflicto Este-Oeste. Pero no todos los casos latinoamericanos se ajustan a ese criterio y menos el colombiano, en el que no ha cesado, antes creció, el desafío armado al Estado. Dicho de otra manera, no tiene cabida en Colombia la pretendida "crisis existencial" de las Fuerzas Militares en el periodo subsiguiente a la Guerra Fría. La diferencia con otros conflictos internos de América Latina condiciona

las posibilidades de una salida negociada. En Centroamérica están los ejemplos de la diferencia. En el Salvador, el fin de la Guerra Fría significó la negociación de un conflicto que dependía en alto grado del apoyo externo. El de Guatemala se caracterizó por una situación de sin salida para la guerrilla, ante su progresiva declinación y eso marcó la diferencia con El Salvador. El de Nicaragua se caracterizó por un cambio de poder mediante elecciones y el colombiano, más endógeno, autónomo y autofinanciado, resiste el paso del tiempo.

Ahora bien, ¿cuál es la experiencia de una negociación sobre el tema de las Fuerzas Militares? El Salvador, donde la guerrilla era relativamente poderosa (aunque se vio a sí misma como sin futuro) se dio el caso de una negociación que implicó lo militar con cierta intensidad. Se redujo su tamaño, se pactó la eliminación de las unidades elite del Ejército, los batallones de reacción inmediata, y se eliminó el servicio de inteligencia militar. Se introdujeron también consideraciones sobre el papel de los militares en una sociedad democrática, lo que implicó cambios doctrinarios. En materia de Policía se pactó una institución nueva, la Policía Nacional Civil, en la cual se aceptó el ingreso, en una proporción minoritaria pero importante, de antiguos combatientes del Frente Farabundo Martí. Se

pactaron cambios en la justicia y garantías para que el frente pudiera hacer política electoral.

En Guatemala, uno de los acuerdos firmados fue el de fortalecimiento del poder civil y la redefinición de la función de las Fuerzas Armadas en una sociedad democrática. El acuerdo contempló la reforma y modernización de la administración de justicia, el establecimiento de una carrera judicial, el servicio público de la defensa penal y la reforma del Código Penal. Igualmente, se pactó reducir, en 1997, el tamaño del Ejército en un 33% y se redefinieron sus funciones y despliegue territorial. Las distintas policías existentes se reunieron en una sola Policía Nacional Civil.

Otras experiencias latinoamericanas dejan ver una variedad muy grande de posibilidades ante la salida de situaciones conflictivas, pero todas llevan el sello de la originalidad que les confiere cada historia particular. En Argentina, la etapa del último gobierno militar se selló con un grado muy alto de desprestigio institucional, y eso hizo posible la reducción drástica del establecimiento armado. Pero es una historia muy diferente de la vivida en el resto de América Latina. Durante 52 años, los militares argentinos fueron protagonistas y árbitros de la política. El desgaste culminó con la humillación de las Malvinas en 1982 y la crisis fue peor en sus resultados que una negociación con un enemigo interno. En Chile, en cambio, un proceso muy ordenado de transición no implicó cambios radicales en la organización y en el tamaño de las Fuerzas. Al contrario, las Fuerzas Militares chile-

nas se han fortalecido mucho bajo los gobiernos de coalición y especialmente, bajo los dos últimos presididos por socialistas, cuando se han robustecido en equipo y tecnología, de tal manera que son hoy, en muchos aspectos, las más fuertes de su entorno regional.

La conclusión de esta breve descripción, es que no hay un modelo establecido para las situaciones de post conflicto y todo depende de las condiciones de cada negociación. En El Salvador se enfrentaron dos adversarios bien definidos y las razones de la guerra fueron políticas. Hecha la paz, las guerrillas se transformaron en partidos políticos y lograron, en una primera elección, el 30% del electorado y ser una alternativa de poder creíble. En esas circunstancias, la reanudación del conflicto era una posibilidad remota. En Guatemala, la guerrilla había llegado al agotamiento y pactó sobre la base de reformas políticas y sociales. En Nicaragua, las alternativas electorales llevaron a salidas democráticas y una vez reinsertados los "contras", el Ejército sandinista se redujo de manera considerable pero congruente con la dura realidad económica del país y con la disminución del apoyo externo que supuso el fin de la Guerra Fría.

Para volver a lo planteado en la introducción de este análisis, el caso colombiano es muy distinto. La gran variedad de factores de continuación del conflicto, los llamados mecanismos de auto-perpetuación de la violencia, el narcotráfico como el primero de ellos, hacen que el Estado no pueda negociar a la Fuerza Pública sino en aspectos diferentes al tamaño, poder de fuego, tecnología e implantación territorial. Algunos temas, como las misiones de los distintos organismos de inteligencia o las reglamentaciones de la intervención militar en el orden público podrán ser objeto de conversación, pero lo fundamental, la fuerza como elemento de tutela de las relaciones sociales, no podrá ser cambiado. Finalmente, si el Estado colombiano no toma firmemente en sus manos el control de las situaciones conflictivas, en muy poco tiempo se tendrá de nuevo la presencia de la violencia. ✎



**“En Guatemala, la guerrilla había llegado al agotamiento y pactó sobre la base de reformas políticas y sociales. En Nicaragua, las alternativas electorales llevaron a salidas democráticas y una vez reinsertados los “contras”, el Ejército sandinista se redujo de manera considerable pero congruente con la dura realidad económica del país y con la disminución del apoyo externo que supuso el fin de la Guerra Fría”.**

CURRICULUM

*Armando Borrero Mansilla. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Político de la Universidad de los Andes, especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, diplomado en Planeación y Administración de Recursos para la Defensa y Seguridad Nacional de la National Defense University en Washington. Se desempeñó como Consejero Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional.*