

La transformación militar: el futuro de las Fuerzas Militares colombianas

• Armando Borrero Mansilla

Ex-Consejero Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional



Desde el final de la guerra fría, la mayor parte de las fuerzas militares del mundo han desarrollado iniciativas de modernización y transformación. A este proceso no escapan los Estados latinoamericanos, por motivos que incluyen la redefinición de los conceptos de seguridad y defensa, al igual que en el primer mundo, pero también por razones propias de la problemática regional. La posibilidad de enfrentamientos entre los países del área ya no se ve tan remota como en tiempos pasados, cuando se “congelaron” muchas disputas fronterizas y cuando la preocupación militar principal fue lo interno y no lo externo. Las fuerzas militares latinoamericanas deben pensar hoy, tanto en una noción de conflicto tradicional interestatal, como en otras connotaciones que no responden a la guerra clásica de los Estados nacionales, caracterizadas por la aparición de las llamadas “nuevas amenazas”.

El panorama latinoamericano de hoy es más complejo que en los años finales del siglo veinte. El abandono de la región por parte de los Estados Unidos, debilitó la credibilidad de la potencia como factor decisivo en el mantenimiento de los equilibrios regionales. Las circunstancias políticas cambiaron con la aparición de regímenes populistas de izquierda, con el activismo internacional de Venezuela, con el papel de potencia media que Brasil busca afianzar y con el despertar de disputas territoriales o marítimas, unas tradicionales sin resolver y otras nuevas. Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y Belice, tienen, en algún grado, controversias con la vecindad.

Entre las circunstancias nuevas, debe tenerse presente la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador, que nace de la proyección del conflicto interno colombiano más allá de sus fronteras y que constituye una novedad en la región suramericana. Ante el surgimiento, no oficial, pero sí en la práctica, de un “santuario” para las Farc en el Ecuador, el Estado colombiano reaccionó con un cálculo pragmático del costo-beneficio de proyectar fuerza fuera

de sus límites territoriales: el impacto de la operación en lo interno compensaba los costos de la crisis vecinal. Para un Estado acostumbrado a obrar con suma cautela en sus diferencias con los vecinos, debilitado por la contienda interior, esta nueva forma de afrontar sus relaciones da cuenta de un respaldo de fuerza y de un fortalecimiento político concomitante en la administración de sus relaciones exteriores.

Las nuevas amenazas cumplen su parte de la tarea como motivo de modernizaciones y transformaciones militares. El combate al terrorismo, la violencia que produce el narcotráfico, la conversión en problemas de seguridad de asuntos que antes fueron solamente de policía tales como las migraciones o el fraude financiero, el me-

“Las Fuerzas Militares latinoamericanas deben pensar hoy, tanto en una noción de conflicto tradicional interestatal, como en otras connotaciones que no responden a la guerra clásica de los Estados nacionales, caracterizadas por la aparición de las llamadas “nuevas amenazas”.”

dio ambiente o los tráficos ilegales de armas y sustancias químicas, todos imponen redefiniciones. Una de las consecuencias de estos factores de inseguridad, es el desdibujo de las fronteras entre defensa externa e interior y justicia, entre lo militar y lo policial, situación que obliga a repensar repartos tradicionales de funciones en la organización de los gobiernos.

El conjunto de factores que conduce a plantearse el problema de una transformación militar en Colombia, puede ser agrupado de la siguiente manera:

1. El factor más importante es la posibilidad de una pacificación cercana. Se definen ya hipótesis de finalización del conflicto que asuela el país desde hace más de cuarenta años. En los últimos años se han desmovilizado estructuras del paramilitarismo y las guerrillas han debido retroceder, desde intentos de avanzar en lo militar a un plano superior de la guerra, a las formas iniciales de la guerra de guerrillas. Cuando una guerrilla pierde dinámica, tiende a descomponerse y ya hay síntomas de un proceso de desmoralización.
2. La aparición de las nuevas amenazas, terrorismo, narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada transnacional como tráfico de armas y fraude fi-

nanciero, y las migraciones incontroladas, obligan a pensar en diseños nuevos de seguridad y por lo tanto en estructuras y formas de operar diferentes de las tradicionales.

3. La complejidad de lo militar es cada vez mayor y esto implica concepciones nuevas sobre temas como la conducción estratégica de las operaciones militares, el papel de la ciencia y la tecnología en las mismas, la necesidad de adaptar las estructuras operativas a los tiempos y modalidades de los equipos, de los sistemas de información y de las comunicaciones actuales, la posibilidad futura de interoperabilidad en estructuras de seguridad colectiva o cooperativa y en misiones bélicas humanitarias.
4. La necesidad de completar la construcción de un Ministerio de Defensa moderno, que, entre otras misiones, asegure un “nicho institucional” claramente definido dentro del Estado para los militares y para la coordinación de todos los elementos e instancias relacionadas con la defensa y la seguridad. El ministerio debe ser un espacio de encuentro civil-militar con conciencia clara de lo que significan la dirección política de la defensa y la seguridad, el control civil de las organizaciones militares y el respeto a las jerarquías, líneas de mando y formas operativas establecidas en lo militar.
5. El desarrollo de la inteligencia y su aplicación en los conflictos contemporáneos plantea desafíos organizacionales a las fuerzas y al gobierno en su conjunto. En Colombia se ha intentado, con resultados poco satisfactorios, la integración horizontal (juntas de inteligencia) de los diversos servicios. De cuando en cuando, alguien vuelve sobre la idea, inconveniente por demás, de las centrales únicas. No se ha intentado, en cambio, el modelo de integración vertical, en el cual, tanto el Ministerio de Defensa como el Comando General de las Fuerzas Militares y cada una de las fuerzas, tengan sus propios centros de inteligencia relacionados de manera jerárquica. El centro superior operaría como homogenizador de las apreciaciones que guían las decisiones de gobierno y como ente de relación con otros organismos del Estado. Por otra parte, los modelos de inteligencia existentes deben adaptarse a las modalidades de actuación de los movimientos terroristas (hoy internacionales, pero probablemente mañana sean nacionales también) cada vez más descentraliza-

dos y flexibles. Las agencias de inteligencia son organizaciones burocráticas pesadas y adaptarse no es fácil, porque una descentralización y una flexibilización excesiva, pueden hacerlas incontrolables para el Estado. Superar la contradicción es el desafío.

6. Desarrollar tanto las estructuras como las mentalidades de la forma de operación conjunta de las fuerzas. Colombia tiene ya avances notables en el desarrollo de estructuras conjuntas y fue pionera de la creación de un comando general de todas las fuerzas militares. Sin embargo, se debe desarrollar una doctrina propia adaptada a las exigencias que impongan las amenazas, las características de los escenarios de la defensa, las misiones estratégicas y el grado de desarrollo de cada una de las fuerzas implicadas.
7. Los equipos que deben incorporarse en un proceso de modernización inducen una transformación acorde con los mismos. Los equipos no son inocentes: traen consigo conceptos operativos, aquellos para los cuales fueron pensados. La tecnología de los mismos también implica condicionamientos. El país, tercero en población, quinto en extensión territorial y quinta economía de América Latina, tiene necesidades de defensa importantes. En la actualidad cuenta con un establecimiento militar grande por causa del conflicto interno, pero no tiene, ni equipos de alcance estratégico importantes, ni una logística pensada para las necesidades de la defensa externa. La administración de la paz en la región no se debe dejar en manos ajenas y la modernización debe pensarse en términos de capacidades operativas en profundidad. La transformación a su vez, trae consigo sistemas nuevos de educación militar
8. Es necesario un consenso político alrededor de las necesidades de defensa y seguridad. Los cambios de una modernización pueden surgir de propuestas de las propias fuerzas, pero una transformación va más allá: requiere que sociedad, Estado y establecimiento militar, estén alineados y de acuerdo en una política, en una modalidad de ejecución del proceso y en unas inversiones necesarias para llevarla adelante.
9. Las condiciones de la seguridad en el mundo de hoy implican la promoción y la defensa de la paz en el plano internacional. El país debe estar preparado para asumir, con sus fuerzas militares, ta-

reas de participación y apoyo en misiones bélicas humanitarias. Las experiencias adquiridas, más el estudio de la amplia variedad de las internacionales y una organización para su cumplimiento, son otra necesidad futura.

Una consideración que no se puede olvidar, y que le da una personalidad propia a un proceso colombiano, es el cuidado que se debe tener al proceder en una transformación profunda de las estructuras militares. Se trata de los peligros que entraña, sobre todo en los comienzos, un período de posconflicto. Una modernización solamente, ya implicaría una disminución de tamaño, porque se entiende como aumento de material y capacidad operativa con menos personal de tropas. En la actualidad se cuenta con unas fuerzas de tamaño grande porque un conflicto irregular impone tanto fuerzas móviles como sedentarias que protejan la sociedad, la infraestructura, el transporte y el funcionamiento del Estado.

En los primeros años de un período de posconflicto, los militares deben continuar apoyando a las fuerzas policiales en el control, cercano y fuerte, de territorio y población. La paz tiene en Colombia muchos peligros y la violencia se puede reproducir fácilmente si no se controlan los mecanismos de auto-perpetuación de la misma. Se necesitará una fuerza todavía numerosa para cumplir con ese cometido esencial y no se puede pasar bruscamente de un dispositivo antiguerrillero a un dispositivo de disuasión estratégica, sin transición adecuada.

Finalmente, es necesario considerar el *modus operandi* de una transformación militar. La iniciativa debe vincular, como se escribió antes, a sociedad, Estado y fuerzas militares. Debe partir de pensamiento propio (sin desechar, por supuesto, experiencias internacionales valiosas) porque las características del proceso colombiano son *sui generis* en muchos sentidos. En el pasado se ha operado mucho por copia acrítica. A veces funciona cuando concuerda con las necesidades, pero la copia poco resulta en procesos profundos: los escenarios de la defensa son específicos, el

tipo de amenazas lo es también, los recursos piden imaginación, las tecnologías deben adaptarse a las condiciones del medio y la continuación de la política requiere planeación de medios posibles.

En el pasado, un punto neurálgico de un proceso de transformación, las adquisiciones militares, se han decidido muchas veces con criterios fundados en los “prejuicios educados” de comandantes y ministros. Para un cambio estructural, puede resultar muy peligroso el voluntarismo. El Ministerio de la Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares deben contar con un centro de pensamiento para evaluar las necesidades y los medios para resolverlas. La lógica organizacional indica que debe ser la Escuela Superior de Guerra. Para cumplir ese papel, tiene que ser dotada de los recursos humanos y materiales necesarios. En una coyuntura de transformación su función es asumir el papel de liderazgo y guía intelectual de las Fuerzas Militares.

Para que la Escuela Superior de Guerra reemplace a los comités, muchas veces informales, que asesoran a los encargados de las decisiones, necesita estabilidad, planta permanente de profesores e investigadores, un centro de pensamiento experto encargado de estudiar los supuestos de partida y las posibilidades de ejecución, e integración de expertos civiles y militares, tanto en formulaciones estratégicas, como en conocimientos técnicos avanzados, capaces de transmitir a sus superiores del comando, opiniones debidamente estudiadas y sopesadas. La tarea que se viene en un futuro cercano es también profundamente política: se trata de incluir en las definiciones básicas sobre lo que debe ser la defensa nacional, a todos los sectores de la nación interesados. Cuando estas definiciones se hacen democráticamente y representan la unidad nacional, tienen más posibilidad de permanecer en el tiempo y fortalecer sentimientos de pertenencia, propósito nacional y apego a las instituciones encargadas de ejecutar la misión que la sociedad les impone. ✎

“En la actualidad se cuenta con unas Fuerzas de tamaño grande porque un conflicto irregular impone tanto Fuerzas móviles como sedentarias que protejan la sociedad, la infraestructura, el transporte y el funcionamiento del Estado”. ┘