

PASTRANA-MILITARES: MANTENIMIENTO DEL RÉGIMEN EN MEDIO DE DIFICULTADES Y MUTUO APOYO

OLGA FORERO FORERO*

“... la guerra es un instrumento de la política; debe llevar, necesariamente, el carácter de la política; debe medir con la medida de la política. La conducción de la guerra, en sus grandes lineamientos, es, en consecuencia, la política misma, que empuña la espada en lugar de la pluma, pero no cesa, por esa razón, de pensar de acuerdo con sus propias leyes.”

Karl Von Clausewitz. De la Guerra

1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo, exactamente, es la relación entre las autoridades civiles y los militares? ¿Qué políticas y estructuras garantizan el control civil y de qué manera sirve esta relación para fortalecer las democracias en el largo plazo? Estos son algunos de los interrogantes que se plantea Douglas Bland,

teórico de las relaciones civiles- militares, y para los cuales asegura la respuesta no es muy obvia.

El presente artículo es un intento por indagar la relación entre el Ejecutivo y los militares en el país durante el gobierno del Presidente Pastrana, en el marco del proceso de paz con las FARC. Se toma como marco conceptual la “Teoría del Régimen” adaptada de las relaciones internacionales por el Profesor Douglas Bland para el análisis de las relaciones entre civiles y militares. Se expone la hipótesis de que el régimen que enmarca las relaciones entre el ejecutivo y los militares se fundamenta en principios como el apoyo y respeto mutuos, a pesar del grado de desconfianza y el ocasional desprecio entre las partes, así como en la división de responsabilidades en el

* Investigadora de OPERA y coordinadora de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

La autora agradece a los profesores Pierre Gilhodes, Laura Gil, Julio Cesar Monroy, Edgar Guío, María Cristina de la Torre y Bernardo Pérez, quienes amablemente revisaron el documento y aportaron valiosos comentarios. La responsabilidad del texto final es de la autora.

manejo del Estado. Tradicionalmente, los militares han sido los responsables en el manejo del orden público y la política de seguridad y los civiles se han encargado de las demás responsabilidades estatales. Sin tradición en golpes militares ni injerencia en asuntos económicos o sociales del Estado, los militares han tenido un amplio margen de acción y decisión en temas como el conflicto, el orden público y las políticas de seguridad.

El Gobierno Pastrana y el proceso de paz que inició sacudieron el régimen existente al tomar decisiones que contradecían el tradicional rol de civiles y militares en el manejo del conflicto. Como se verá en este ensayo, a pesar de la tensión entre las partes, signo característico de la relación durante los años que duró el proceso de paz, el régimen se mantuvo gracias a tácitos acuerdos de apoyo entre las partes. El margen de maniobra de la Presidencia en el conflicto se compensó con apoyo en imagen internacional sobre el cambio de actitud de los militares colombianos en el tema de derechos humanos, la reestructuración del sector, la legislación promulgada para fortalecer las fuerzas armadas, así como con el incremento de recursos para el sector y el Plan Colombia.

En Colombia el régimen de relaciones entre el ejecutivo y los militares ofrece características particulares y distintas de otros países. No sufre la amenaza de golpes de estado, como en muchos países en desarrollo, pero tampoco alcanza el grado de armonía, control y subordinación de

otros países desarrollados. En general, para la sociedad colombiana se ha vuelto normal que los militares cuestionen públicamente decisiones presidenciales, aún acatándolas. El rol del militar como asesor que aconseja pero que no decide ni cuestiona no ha sido el característico en el país. Por otra parte, los civiles (autoridades y sociedad) no se han preocupado por conocer mejor a las fuerzas armadas, sus procesos de selección de personal, de ascensos, la formación que reciben y sus programas de estudio, entre otros. En países democráticos, el estudio de las fuerzas armadas pertenece al análisis permanente y cotidiano de la academia y los centros de investigación. En Colombia todavía es un tema por desarrollar.

El estudio de las relaciones civiles-militares, en general, ocupó lugar destacado en la teoría de la ciencia política durante muchos años, llegó a su climax durante la guerra fría, y luego cayó en una etapa de desinterés y precario desarrollo. De esta época de "oro" se destacan los análisis de Samuel Huntington "The Soldier and the State", Morris Janowitz "The Professional Soldier" y S.E. Finer "The man on Horseback", tres de los más prominentes estudiosos del tema. Ellos desarrollaron sus teorías entre 1957 y 1964, a partir del análisis del rol de los militares en países desarrollados y, particularmente, en los Estados Unidos.

El asunto ha vuelto a tomar importancia con la caída del muro de Berlín y el fin del dominio comunista-militar en

muchos países de Europa del Este, y con el retorno a la democracia en muchas regiones del mundo, incluida América Latina. ¿Qué hacer con los militares de la vieja guardia, qué papel juegan en el nuevo contexto internacional y cómo se integran a una nueva realidad? Estos son problemas que hoy acaparan la atención de estudiosos y expertos.

El documento se presenta de la siguiente manera: en la primera parte, una introducción general; luego el marco teórico, en el cual se encuentran definiciones básicas sobre el tema de las relaciones civiles-militares con base en Huntington y Janowitz, así como la definición del régimen, propuesta por el profesor Douglas Bland. En la segunda parte, se desarrolla el análisis de los hechos y principales dificultades que surgieron durante la administración Pastrana, para finalmente presentar la conclusión.

2. UN MARCO PARA EL ANÁLISIS

Sobre el tema de las relaciones entre civiles y militares se encuentra en Huntington y Janowitz a dos de sus primeros y más reconocidos teóricos. Una de sus principales preocupaciones se centró en el profesionalismo. El primero de ellos aseguró que un militar profesional es el hombre que es “leal al Estado, obediente a las decisiones de los civiles y que usa su sabiduría y pericia en la defensa del Estado. Como profesional militar es políticamente neutral y subordinado a las autoridades civiles, en

otras palabras el militar controla su pericia sin poner en riesgo la supremacía del liderazgo civil ni cuestionar las directrices políticas” (Emizet, 2000). Para el teórico, los militares serán neutrales en la política en la medida en que se profesionalicen.

Janowitz se aparta de tal apreciación y, muy por el contrario, asevera que los militares son y serán siempre un grupo de interés; por ello, a mayor profesionalización mayor cercanía a la toma de decisiones políticas. Para Janowitz, el militar se caracteriza por su postura conservadora en busca de mantener el status quo. Por su proximidad al centro de las decisiones actuará, en consecuencia, como un actor en el proceso.

En el caso de América Latina, la postura de Huntington parece más un “deber ser” que una realidad. En no pocas ocasiones los militares han hecho sentir su presencia en la toma de decisiones políticas, desde la aprobación velada a una abierta intervención vía golpes militares. Para la región, el análisis de Janowitz parece ser más adecuado.

En Colombia, aunque parezca contradictorio, caben ambas tesis. Por un lado, los militares colombianos han permanecido ajenos a las decisiones políticas demostrando su profesionalismo, al estilo Huntington, “en todos aquellos asuntos que no tienen que ver con el orden público y el manejo del conflicto interno”. Pero, al mismo tiempo, han asumido el que Janowitz describe como propio de un grupo de presión: intervienen en la toma de

decisiones sobre materias que consideran de su injerencia e interés, aún por encima de la intención política de los gobernantes. No son un actor que pasa inadvertido en la escena de las decisiones políticas, como veremos en el desarrollo del artículo.

Para entender mejor el tipo de relación que ha enmarcado las relaciones entre civiles y militares en el país, se retoma la propuesta del profesor Douglas Bland (1999) quien basa su teoría del régimen en las relaciones internacionales. Un “régimen”, en este enfoque, debe entenderse como una

forma de relación entre actores en la cual existen unos “principios, normas, reglas y procedimiento para la toma de decisiones”, que son respetados por cada uno de los miembros de la relación. Sin embargo, no es una relación estática; puede ser modificada, “a pesar de que un régimen puede ser estable por largos períodos, puede cambiar si cambian los valores, los asuntos de interés y las amenazas para las partes” (Bland, 1999). Es, entonces, algo más que un acuerdo temporal que cambia según los vaivenes del poder y de los intereses.

El Régimen en las Relaciones Civiles - Militares en Colombia	
Principios: Creencias de hecho	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto por al orden constitucional • Respeto a las instituciones militares • Mutuo apoyo • Respeto a las decisiones que se tomen para las áreas que cada parte maneja • Acatan aún sin compartir • La reforma en las FFMM la hacen las fuerzas armadas • En temas de dudosa competencia, decisiones consensuadas
Normas: Estándares de comportamiento, derechos y obligaciones	<ul style="list-style-type: none"> • El sector de defensa cuenta con apoyo presupuestal • El sector de defensa cuenta con apoyo legal y jurídico • El tratamiento al enemigo parte del consenso militares-civiles <ul style="list-style-type: none"> -Presidente y su cuerpo de apoyo en el tema- • No se critica abiertamente la gestión del otro
Reglas: Prescripciones específicas o prohibiciones para actuar (Krasner, 1983)	<ul style="list-style-type: none"> • La elección del ministro de defensa civil debe contar con la complacencia de los militares. • Los militares acatan las decisiones políticas aunque no las compartan

Las características que podríamos mencionar sobre el régimen colombiano se resumen en la tabla anterior.

Según la teoría, las modificaciones en los “principios” y “normas” cambian el régimen en sí mismo; pero también puede ocurrir que el régimen se debilite, al cambiar “reglas” y la “manera de tomar decisiones”. En Colombia, por ejemplo, al cambiar los principios y normas durante el Siglo XX se pasó de un régimen partidista -jefes políticos, subordinados politizados- a uno en el cual las partes tienen igual peso en la relación.

¿Cómo se ha desarrollado el régimen de las relaciones ejecutivo-militares en el país? Recordando el desarrollo de la profesión militar en Colombia, se puede decir que en los primeros intentos de profesionalización a principios del Siglo XX se caracterizó por una actitud abiertamente partidista. Los políticos designaban a las autoridades militares por lazos de amistad o conveniencia política. Con la Violencia de los años 50, el intento profesionalizador del ejército empezó a dar frutos, gracias a las primeras promociones de oficiales de escuela con menor injerencia política. La policía, con fuerte influencia del partido conservador, tardaría un poco más en lograr la independencia política partidista.

El paso hacia un distanciamiento de los partidos y otro tipo de régimen se produjo con la participación del Batallón Colombia en la Guerra de Corea. Desde ese momento, las fuerzas militares y en particular el ejército tendrían una nueva

mentalidad. Abandonando sus lazos partidistas, pasaron a identificar al comunismo como enemigo principal; un enemigo identificado en el extranjero y que marcaría toda una era con profundos efectos sobre el accionar militar e impactos profundos en la sociedad que buscaba nuevas vías de participación política.

Movimientos sociales como marchas campesinas, estudiantiles, acciones populares y todo cuanto criticara y cuestionara el cerrado sistema político y la situación económica de la Nación, aparecieron entonces como el enemigo interno. Esta identificación del enemigo convenía por igual a los líderes de los partidos políticos, quienes ya habían superado las diferencias del pasado, y a los militares. En lugar de enfrentarse con las fuerzas militares de uno y otro lado, se encontraron con un enemigo común a combatir: El comunismo internacional y en particular los brotes de insurgencia local. Este escenario se ajustaba también al contexto internacional y subregional de la Doctrina de Seguridad Nacional del sur del continente.

Lo anterior condujo a la formación de un régimen claro de relaciones entre el ejecutivo y los militares que sigue vigente: Las fuerzas armadas se encargarían del manejo del orden público interno, sin mayor injerencia de las autoridades civiles, y éstas, a su vez, se encargarían del manejo del resto de asuntos nacionales. Un error desde el punto de vista del manejo del Estado democrático, pues los civiles perdieron el manejo de una esfera vital

para la Nación, mientras los militares iniciaron el camino hacia su aislamiento de la sociedad.

Históricamente los ejércitos han sido un instrumento de la política; más aún, en sistemas democráticos son los políticos quienes manejan los temas de defensa y seguridad, con el permanente apoyo y consejo de los militares. En el país esta relación no se ha desarrollado y, por el contrario, el instrumento “cobró vida propia”. Las autoridades civiles decidieron apartarse del tema y crearon un área por fuera de su dominio directo, la figura del “Estado de Sitio” propició y fortaleció el régimen en los términos expuestos. Vale la pena recordar que hasta 1991 dicha figura fue utilizada de manera permanente por casi 40 años. Con ello, el poder civil cedió unilateralmente el manejo del tema en defensa y seguridad, aspecto central en cualquier Nación democrática.

La Constitución Política de 1991 modificó algunas reglas del régimen, sin afectar los principios. Entre otros aspectos, se puso fin a la figura del “Estado de Sitio”, un civil fue designado como Ministro de Defensa y se creó, para el tema de la inversión en el sector, la Dirección de Justicia y Seguridad en el Departamento Nacional de Planeación.

3. PERÍODO PREVIO A LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA

Durante el período previo al gobierno de Andrés Pastrana las relaciones entre la Pre-

sidencia y los militares se mantuvieron distantes y por momentos muy tensionantes. El problema del financiamiento de la campaña del Presidente Ernesto Samper afectó también su legitimidad frente a las fuerzas armadas. Se presentaron periódicos rumores de golpe militar, fundados tal vez más en el deseo de algunos civiles que en una intención institucional, dado el principio de respeto al orden constitucional que rige en la relación entre el ejecutivo y los militares en el país.

El respeto al orden constitucional no significó el respeto a la institución presidencial. En medio de la crisis de legitimidad, Samper debió tolerar la permanente actitud desobligante del comandante de las fuerzas militares, General Harold Bedoya, y sus fuertes críticas. El Presidente no estaba interesado en enfrentarse a las fuerzas militares y toleró esta actitud de uno de sus subordinados naturales.

Durante ese cuatrienio, las partes sufrieron dificultades por igual. Si por el lado del Presidente el problema era de legitimidad, para los militares el problema fue la ineficiencia en la lucha contra la subversión. Durante esos años sufrieron las mayores derrotas militares de los últimos tiempos -las Delicias, Mitú, Patascoy, secuestros masivos de personal militar, emboscadas constantes- en medio del protagonismo televisivo de un comandante más preocupado por criticar al Presidente que por mejorar sus propias deficiencias en materia militar.

Una de las situaciones emblemáticas

del período Samper fue la designación del Ministro González Mosquera, cuando aparecieron síntomas de tensión entre las partes. Un experto en derechos humanos no casaba bien con el marco imperante de relaciones con los militares. El General Bedoya, incansable opositor al escrutinio de los derechos humanos en las fuerzas militares, cuestionó el nombramiento del Ministro y advirtió que no era la persona para el cargo. Pocas semanas después, González se vio involucrado en un asunto de cheques con la firma de Pastor Perafán, reconocido narcotraficante, lo que indujo su renuncia. El incidente se aclaró y el Exministro salió libre de toda culpa. La malintencionada o no participación de los militares o de la policía en la aparición de estas pruebas en su contra y su posterior caída no se pueden asegurar. Sin embargo, en el ambiente quedó la sensación de que el General Bedoya había logrado su objetivo: alejar del Ministerio de Defensa a González Mosquera.

Sobre la designación de ministros de defensa civiles, cabe recordar que son postulados y ratificados en el cargo por el Presidente, no con el visto bueno, pero sí con la complacencia de altos mandos militares. Un ministro a disgusto de los militares no facilita la relación entre el sector y el Presidente. El gobierno Samper puso a prueba la regla y el resultado salta a la vista.

Fueron muchos los incidentes y contradicciones entre militares y presidente.

La decisión de despejar un municipio para liberar a los soldados secuestrados por las FARC y la recordada frase del General Bedoya en el sentido de que tal acto era un “circo con todo y payasos”, exponían públicamente la situación del régimen y la debilidad del Presidente frente a uno de sus subordinados. Así, transcurrieron los cuatro años de la administración Samper bajo un régimen abiertamente tenso y de mutua desconfianza.

El punto culminante y más evidente de la difícil relación entre el ejecutivo y los militares durante esos años se presentó en el tradicional desfile del 20 de julio de 1997, pues en esa ocasión el Presidente estuvo solo en el sitio de honor. Ningún comandante de fuerza lo acompañó, en elocuente señal de oposición a la figura presidencial.

El período del presidente Samper marcó una etapa en la cual uno de los actores del régimen incrementó su poder. Aunque no se rompió el régimen, principios como el mutuo respeto y apoyo sufrieron menoscabo. En una democracia, este tipo de régimen no favorece el fortalecimiento del sistema ni la legitimidad del Estado. En suma, puede afirmarse que son relaciones poco sanas para el orden democrático porque fragmentan la unidad de mando y ponen en entredicho el origen del poder político y de las decisiones en materia de defensa y seguridad. Como se verá más adelante, la administración Pastrana no mejoró este tipo de relación.

4. PASTRANA Y SU PROYECTO DE PAZ

El período de Andrés Pastrana es un capítulo nuevo, pero dentro del mismo régimen en las relaciones entre el ejecutivo y los militares. A diferencia de Samper, la legitimidad y apoyo popular en sus primeros tiempos no ofrecía duda; ello permitió que la balanza del régimen se inclinara hacia la figura presidencial y no hacia sus compañeros de relación. Por su parte, los militares pasaron una dura prueba durante el proceso de paz, pues debieron ceder y acatar órdenes aún con su abierta y pública oposición. Pero, con una nueva cúpula, dejaron atrás los años de rotundos fracasos y empezaron una era de trabajo conjunto, con buenos resultados, según informes del Ministerio de Defensa.

La elección de Andrés Pastrana como Presidente, en junio de 1998, llegó con el entusiasmo propio del fin de una contienda electoral en la cual el punto central y decisivo fue la decisión del candidato de apostar por el diálogo con las FARC. La reunión con el jefe máximo de ese movimiento guerrillero, Manuel Marulanda, fue calificada como inédita y valerosa en la historia reciente del país. Ello mereció, a la vez, amplio respaldo popular y recelo militar.

Aún cuando el modelo tradicional de las relaciones entre el ejecutivo y los militares en Colombia se ha caracterizado por una división clara de responsabilidades entre lo netamente civil y la labor militar

de solución al conflicto, el nuevo contexto de negociaciones de paz sacudió el régimen al fragmentar este principio. Claro, ya antes los gobiernos habían desarrollado procesos de paz, pero nunca como en la administración Pastrana. Ahora la responsabilidad directa de la paz y el orden público recaía sobre la persona misma del Presidente. Tanto así que ha sido el único Presidente en reunirse con el comandante de las fuerzas insurgentes en varias oportunidades. Esto traería implicaciones para el régimen tradicional y, como se verá más adelante, constantes roces entre los actores. Hay que mencionar que aunque se intentó llegar lejos en el manejo del conflicto por parte del ejecutivo, la estrategia militar siguió estando en manos militares.

Con Pastrana cambiaron los actores: Por parte de los militares, el General Fernando Tapias Stahelin y el General Mora asumieron los altos cargos en la jerarquía militar, con la firme intención de dejar atrás las lamentables y recordadas derrotas militares, y de iniciar un nuevo proceso de reestructuración en materia logística, táctica y administrativa para enfrentar el conflicto con más eficacia.

La prudencia del nuevo comandante contrastó con la elocuencia del General Bedoya. En manos de la nueva comandancia, las fuerzas militares hicieron un esfuerzo reformador, buscando mayor eficacia y eficiencia en su accionar. El esfuerzo en materia operacional dio finalmente resultados positivos. “En los primeros tres años de la administración

Pastrana se diezmo la capacidad militar del Bloque Oriental de las FARC, con la muerte de más de 158 guerrilleros en la Operación Independencia, lograron operaciones tipo comando, que permitieron el rescate del periodista Guillermo Cortés y la muerte de los jefes guerrilleros Miller Perdomo y alias “Esteban”, así como la captura del líder guerrillero “El Chino” del ELN. Se creó la Fuerza de Despliegue Rápido, unidad elite del Ejército, que permitió exitosas operaciones en Santander, Vichada y Guainía.” (“Informe especial: 3 años de gobierno Pastrana”. En www.elspectador.com.co). Se consolidó, entonces, el trabajo conjunto de las fuerzas militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) con mejores resultados a los del pasado.

Por todo lo anterior, el general Tapias fue elegido como personaje del año en dos ocasiones consecutivas por un medio de comunicación de amplia divulgación. Se le abonó su papel en el proceso de paz; pero sobretodo, los resultados obtenidos gracias a la estrategia de trabajo conjunto de las fuerzas militares y la confianza que el gobierno norteamericano depositó en él. Este reconocimiento público les brindó a los militares mayor margen de juego dentro del régimen. Paralelamente a las críticas favorables hacia los militares, arreciaban las negativas hacia la labor del Presidente y sus delegados en el proceso de paz.

El General Mora, personalidad distinta de la de su jefe inmediato, fue más abierto a las intervenciones públicas, y

proclive a criticar las decisiones del gobierno, que en su sentir afectaban a la institución militar y al Estado. Más guerrero que diplomático, su carácter lo ha comprometido con descarnadas objeciones a la gestión de los comisionados de paz o a las decisiones sobre el proceso.

En cuanto al ejecutivo, los distintos Altos Comisionados para la Paz no se distinguieron propiamente por llevar las mejores relaciones con los militares. Desde comienzos del proceso de paz proliferaron los roces entre Víctor G. Ricardo y los militares, y luego, con Camilo Gómez, la situación no varió. Las decisiones sobre el proceso de paz no contaron con el consenso entre militares y ejecutivo y esto se vio claramente en declaraciones y críticas de cada una de las partes.

No hay que olvidar a los ministros de defensa civiles, actores en una situación particularmente difícil. Lloreda, Ramírez y Bell, esvieron en la ambigua situación de apoyar el proceso de paz y simultáneamente respaldar a los militares. Difícil papel, que llevó a uno de ellos, el Ministro Lloreda, a renunciar. Discrepaba él de la manera como se llevaban a cabo las conversaciones de paz y de todas las prebendas que el gobierno otorgaba a las FARC. Como ningún otro, ni antes ni después, el Ministro Lloreda representó la posición militar frente al proceso de paz y expresó la opinión de los militares al respecto.

Con Luis Fernando Ramírez la relación tendió a consolidar un balance entre el ejecutivo y los militares, pues el Minis-

tro se situaba inteligentemente entre las partes, en un manejo de equilibrista. Sin asumir la actitud de su antecesor, se ganó el respeto de los militares, contratando incluso un equipo de abogados para la defensa de uniformados por presuntas de violaciones a los derechos humanos. Además, se dedicó a la reestructuración y al manejo del componente militar del Plan Colombia. A pesar de su habilidad, en ocasiones se sufrió el peso del régimen de “cada cual a lo suyo”, ya que tuvo que rectificar declaraciones suyas que no gustaron a los militares. Tal fue el caso de su identificación con la propuesta de vincular a algunos miembros del ELN a una nueva fuerza armada legítima de la Nación, una vez llegados a la paz. El Ministro consideró pertinente la propuesta y aseguró que “en un proceso de paz exitoso es obvio que los alzados en armas deberían ser reincorporados por la sociedad y una posible salida es la entrada a algún cuerpo especializado...” (Semana, 28 de noviembre, 1999). Ante tal “herejía”, el General Mora exigió una rectificación o al menos una aclaración a su “jefe directo” y así lo hizo.

Gustavo Bell fue una sorpresa y una designación presidencial que no podía tener reparo de los militares, dado su cargo de Vicepresidente de la República. Esta vez, con una cúpula militar distinta, el hecho que el Vicepresidente tuviera como objetivo la misión de la defensa de los derechos humanos -recordar el caso González Mosquera- más que una amenaza para

la institución se convirtió en una oportunidad que han sabido aprovechar.

Estos fueron los actores dentro del régimen ejecutivo-militares: por un lado el Presidente y la figura del Alto Comisionado de Paz, en el centro los ministros civiles y, por el otro, los generales Tapias y Mora como figuras predominantes. Presentados los actores del régimen, en adelante se indican las circunstancias y dificultades que los pusieron a prueba.

5. CONVERSACIONES CON EL ENEMIGO

En el marco del proceso de paz se presentaron múltiples dificultades en las relaciones entre el ejecutivo y los militares. Frente “al despeje”, la primera gran decisión presidencial en la materia, los militares no tuvieron alternativa ni margen de maniobra. La popularidad del presidente Pastrana y las derrotas militares del período Samper obstaculizaban cualquier manifestación en contra de la decisión. Hay que decir, no obstante, que no fue una decisión fácil de aceptar. Ya en ocasiones anteriores el ejecutivo intentó desmilitarizar municipios y esta iniciativa no fue avalada por los militares, como sucedió en el caso del municipio de La Uribe; o se permitió con múltiples cortapisas, como sucedió con el despeje del área para liberar a los soldados secuestrados por las FARC durante la administración Samper.

Del despeje militar de la zona, ya suficiente concesión a la guerrilla, el interés

se centró en la presencia del Batallón Cazadores, donde más de 100 soldados bachilleres desarmados se encargarían de la labor administrativa de la sede de las conversaciones. El asunto paralizó el proceso de paz. Tras múltiples contratiempos y en contravía de la opinión militar, los bachilleres fueron retirados en diciembre de 1998, como concesión adicional a las FARC y requisito para la instalación de la mesa de conversaciones. En la misma forma, pero con más discreción, los militares tuvieron que abandonar la base en La Uribe, Meta. Estas decisiones empezaron a modificar algunas de las reglas tradicionales en el régimen entre ejecutivo y militares. Sin embargo, con el respaldo popular y siendo el proceso de paz el principal objetivo de gobierno, el Presidente siguió adelante con la política, mientras los militares acataban pero no compartían las decisiones presidenciales, y así lo dejaban conocer a la opinión pública.

Las prórrogas indefinidas de la zona de distensión se constituyeron en otro problema. Los militares, representados en su momento por el Ministro Lloreda, estuvieron en contra de tal concesión y así lo plasmaron en un memorando que circuló en los medios de comunicación, a disgusto del Alto Comisionado de Paz. La situación alcanzó extrema gravedad cuando el 29 de mayo de 1999 estalló una crisis aguda entre ejecutivo y militares por la renuncia del Ministro. Éste quiso reunirse con el Presidente, pero el primer mandatario se negó a recibirlo en la Casa de Nariño.

Según informaron los medios de comunicación, la renuncia del Ministro estuvo acompañada de la dimisión de más de una veintena de altos oficiales. Al final, sólo el Ministro abandonó el cargo y los militares siguieron en sus puestos.

Este episodio evidenció la estabilidad del régimen de relaciones entre el ejecutivo y los militares. Si bien el Presidente conoció la abierta oposición a la política de paz de los militares y sus implicaciones en un proceso semejante, no retiró del servicio a quienes discreparon de su política. La situación emergente mostraba, entonces, a aquellos subordinados imponiendo sus condiciones, actuando dentro del régimen como “amigables adversarios”. Para salvar diferencias, no obstante, se llevó a cabo una reunión y la situación continuó en relativa calma, bajo el conocimiento cierto de la oposición de los militares al proceso de paz.

Los militares declararon una y otra vez que la zona de distensión servía para desarrollar actividades ilícitas, cultivo y tráfico de estupefacientes, entrenamiento militar para atacar poblaciones vecinas a la zona, guarida para secuestradores y sitio de retención para secuestrados y un sinnúmero de delitos. El gobierno, y en particular el Alto Comisionado, pasaron por alto las denuncias y defendieron el proceso, no obstante las críticas crecientes de la sociedad y los medios de comunicación.

Luego vino la propuesta de tregua de fin de año. Las partes en conflicto, incluyendo a las FARC y las autodefensas, deci-

dieron hacer un cese de hostilidades. El tema central del debate giró alrededor de las múltiples acusaciones de las FARC al gobierno por incumplimiento de la tregua. Los militares aseguraban que no podían abandonar su deber, ni el gobierno comprometer un deber constitucional en una mesa de negociación. El tema, no fue más allá.

6. MAS ALLÁ DE LAS DECISIONES PROBLEMÁTICAS... LOS TEMAS DIFÍCILES

Dos temas fueron medulares en la mesa de conversaciones: el “paramilitarismo” o autodefensas ilegales, y el “canje”. Estos dos asuntos también pusieron a prueba el régimen. Frente al primero, las FARC decidieron suspender las conversaciones, pues según ellos existía poca disposición del gobierno para acabar con este fenómeno. Por medio del Alto Comisionado y con información suministrada por la Procuraduría, el gobierno presenta en la mesa de conversaciones un informe sobre el avance de la lucha contra el paramilitarismo, donde aparecían oficiales investigados. Los militares se molestaron y reclamaron a la Procuraduría por facilitar el informe. No obstante, el propio Procurador General, Jaime Bernal Cuellar, aseguró que con ello no se violó ninguna ley o principio jurídico. El asunto perturbó todavía más las relaciones entre los militares y el Alto Comisionado, lo que se convirtió casi que en una falta al principio del

régimen: el mutuo apoyo y respaldo.

Las FARC presentaron una larga lista de personal militar involucrado con el paramilitarismo que debería ser destituidos: «la organización insurgente quiere ver destituidos y procesados, por supuesto auspicio y conformación de grupos de justicia privada, a los generales Iván Ramírez, Víctor Julio Álvarez, Rito Alejo del Río, Martín Orlando Carreño, Julio Charry Solano, Javier Hernán Arias, Alfonso Arteaga, Rafael Ruiz, Carlos Ospina y Eduardo Herrera... los diez generales son acusados por las FARC de promover la creación de grupos de justicia privada como una prolongación de su estrategia contrainsurgente. También de proteger a Carlos Castaño y de prestarles a los «paras» apoyo aéreo y servicio de comunicaciones» (El Tiempo, 6 de enero, 1999). Además de estos nombres, el grupo insurgente formuló graves acusaciones a exministros, exgobernadores y empresarios por el financiamiento de los grupos de autodefensa.

Días después se conoció el retiro de los generales Rito Alejo del Río y Fernando Millán. Para el Ministro Lloreda fue un llamado a calificar servicios dentro de los parámetros fijados por la ley y las costumbres que rigen las relaciones civiles militares. Para otros, «la decisión del Presidente Pastrana es una señal conveniente e inequívoca para todos los miembros del Ejército, en el sentido de que la tolerancia que ha existido en la sociedad colombiana frente al paramilitarismo está llegando a su fin... con esta decisión de retirar ge-

nerales, ha dado ese paso, que ahora debe continuar con una batalla pedagógica para mostrarles a todos los sectores de la sociedad en qué dirección soplan los vientos de estas épocas» (El Tiempo, 30 de marzo, 1999).

La medida no gustó a la cúpula militar que, según lo registró la prensa, fue considerada una concesión más a la guerrilla por un gobierno inclinado a ceder más de la cuenta para continuar con las conversaciones. El régimen se veía afectado con cada decisión o tema delicado en el cual no había consenso entre las partes.

El canje fue el segundo gran tema en la mesa de conversaciones y motivo de disgusto de los militares con la Presidencia, en particular por la manera como el Alto Comisionado manejó el asunto. Más de cuatrocientos militares y policías se encontraban en poder del grupo insurgente y su libertad se volvió central en la negociación. Las FARC pidieron canje contra guerrilleros presos, pues “si no hay canje no volverán a la libertad los secuestrados”. Para los militares, y en particular para el General Mora, la petición resultaba inadmisibles, por lo que se enfrentó abiertamente con el Alto Comisionado. “Inicialmente se habló de intercambiar uno por uno los casi 500 soldados y policías que están en manos de las FARC por un número equivalente de guerrilleros detenidos. Ante los múltiples problemas jurídicos y políticos que entrañaba el canje se buscó una alternativa más presentable para la opinión pública: el intercambio humanitario. Este se

limita a las personas gravemente enfermas según un listado presentado por cada bando” (Semana, pág. 18, 12 de marzo, 2001).

Según los medios de comunicación, los guerrilleros que aparecieron en la lista de intercambiables eran “responsables del secuestro de industriales como Carlos Upegui, Luis M. Sarmiento y el ex alcalde de Bogotá Julio César Sánchez. De masacres como la perpetrada en La Chinita, Apartadó, donde perdieron la vida más de 40 personas. Del exterminio contra ex guerrilleros reinsertados del EPL ocurrido en Urabá. Según informes de ese grupo desmovilizado, el número de muertos ascendió a 600 en todo el país y a 400 en la región de Urabá. Los 13 también son responsables de asesinatos como el del dirigente gremial José Raimundo Sojo Zambrano. De extorsiones a empresas multinacionales, que han tenido que pagar millonarias sumas para continuar operando en el país. De pescas milagrosas como las ocurridas en los retenes montados en la vía a Villavicencio, donde no menos de 20 personas cayeron en manos de algunos de los hombres de las Farc que hoy están tras las rejas. De ataques contra poblaciones y estaciones de policía donde perdieron la vida agentes y oficiales de esa institución” (Semana, pág. 12, 12 de marzo, 2001).

Para los militares resultaba inaceptable que guerrilleros capturados y con tan graves acusaciones pudieran quedar libres como consecuencia de una decisión presidencial; por ello se opusieron largamente al canje. Ante tal eventualidad, el

Ministerio de Defensa preparó un memorando donde se plasmaron los inconvenientes jurídicos del canje, lo que generó un nuevo disgusto con el Alto Comisionado de Paz: “Casi al mismo tiempo en que la comunidad internacional presionaba la continuación del despeje y el diálogo, las relaciones entre el gobierno con el estamento militar se tornaron ásperas. Ni el canje de policías y soldados por guerrilleros no enfermos es admisible para las fuerzas militares, ni tampoco lo es una zona de distensión indefinida. Estos argumentos no son fáciles de desestimar para el máximo responsable de la seguridad del Estado y, quizá por eso, le pesan a la hora de tomar decisiones” (Semana, 5 de febrero, 2001).

El memorando llegó a cuestionar la competencia del ejecutivo en la materia: “Como sea, no sobra anotar que el Gobierno no tiene facultades en materia judicial distintas a las contempladas en la Constitución y en las leyes, entre ellas las establecidas en la Ley 418, y que, por tanto no tiene competencia para suspender por sí mismo u ordenar suspender a jueces o fiscales penas o medidas de aseguramiento, ni para desconocer las limitaciones que en materia de condena de ejecución condicional y de suspensión de la detención preventiva que establecen los códigos Penal y de Procedimiento, ni para liberar de cualquiera otra manera a guerrilleros detenidos o procesos si previamente tales guerrilleros no se comprometen a cesar su actividad delictiva.” (Archivos web, Revista Semana: observaciones al

borrador de proyecto de acuerdo humanitario en <http://www.semana.com.co>)

A pesar de la continua oposición de los militares, el canje finalmente se dio: más de 100 militares y policías por unos 15 guerrilleros que salieron de la cárcel. La presión de las madres, de la sociedad y el gobierno, así como la imposible salida de un rescate, no dejaron otra opción a los militares que aceptar el intercambio. Sin embargo, pusieron dos condiciones “primera, que no se considerara el acto como un punto de partida para reconocerle el estatus de beligerancia a las FARC, y segunda, que este fuera el único acuerdo de intercambio de este gobierno. La oficina del Alto Comisionado se comprometió a cumplir estas dos demandas en principio” (Semana, 18 de mayo, 2001).

“A pesar de todo, el intercambio cuajó. ¿Cómo? Primero encontraron la herramienta legal, el artículo 18 de la Ley 418 de 1997 que le dio el marco legal a las negociaciones de paz y al despeje, pues contempla negociaciones y acuerdos para hacer efectiva la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y el respeto a los derechos humanos. Liberar presos y secuestrados enfermos es un acto indiscutiblemente humanitario” (Semana, 18 de mayo, 2001). El canje o intercambio humanitario fue el tema central en la mesa de conversaciones con las FARC y se constituyó casi en el único aspecto que dio frutos aun en contra de lo expresado por los militares. El tema sigue vigente ya que las FARC aun tienen en su poder

a un buen número de oficiales y personal uniformado, algunos de los cuales llevan secuestrados más de cuatro años. A ellos se suman políticos, senadores, un gobernador, civiles y una excandidata presidencial. El nuevo gobierno tendrá que enfrentar este problema durante su administración y de nuevo deberá tomar una posición compartida con o en contra de los militares.

Un tercer tema que nunca se analizó, aunque sí fue puesto sobre la mesa por las FARC se refiere a la reforma de las fuerzas armadas. Si los otros asuntos fueron álgidos, difíciles y sacudieron un régimen estable de mutuo apoyo y respeto, incluir éste en las conversaciones era ir demasiado lejos. Sin duda, de haberlo tratado, se hubiera roto el régimen vigente y hubiera dado lugar a otro tipo de relación.

La reforma de las fuerzas armadas, como parte de la agenda de negociación, fue sin duda, un tema vetado para el gobierno desde sus inicios; no así para las FARC, quienes reiteradamente expresaban interés en discutirlo. El asunto no llegó a provocar roces entre los militares y el Alto Comisionado, pues nunca se consideró incluirlo en las conversaciones.

En el régimen tradicional colombiano se aplicaría la opinión del general Valencia Tovar: “a las fuerzas armadas no las puede reformar el enemigo”. Sentimiento que la institución en general y el ejecutivo comparten. “La reforma de la fuerza pública no puede llevarse a las mesas de negociación. Ninguna fuerza pública del

mundo permite que la reforme el enemigo. Las reformas tienen que surgir del propio seno de la fuerza pública, y ellas lo están haciendo” (Ortiz, 38,2000).

Esta postura muestra uno de los principios del régimen establecido y que dificulta sin duda el éxito en un proceso de paz que exija un cambio en el seno de las estructuras del Estado. En otros países, como en el Salvador, el logro de la paz fue de la mano con la negociación de la reforma a las fuerzas armadas.

Las agendas que las partes presentaron muestran la importancia que cada una le concedía al tema: ocupaba el tercer lugar en la lista de las FARC, quienes proponían una profunda reestructuración de las fuerzas armadas y la abolición del fuero militar. En la lista del Gobierno este asunto no aparece.

En este orden de ideas, vale la pena mencionar el papel de los militares en la mesa de negociación. Una decisión que se planteó en procesos de paz de otros países y se adoptó con buen éxito fue la inclusión de representantes de los militares en las conversaciones. Según declaraciones de Joaquín Villalobos, líder de la guerrilla salvadoreña:

“... en el Salvador la participación del ejército en las negociaciones fue un elemento fundamental. El Gobierno es la representación institucional del poder. Pero los que están en el Gobierno no son permanentes. La Fuerzas Armadas sí. Lo que ocurre en una negociación tiene unas implicaciones para las Fuerzas Armadas mañana y pasado mañana, y

las va a tener siempre. Claro, en el caso nuestro había una implicación adicional que no existe en el caso colombiano: que los militares eran el poder. Cuando empezamos las negociaciones, los militares estaban sentados atrás de la mesa como vigilando a los negociadores. Esto era antes de que comenzara la negociación formal, cuando el mediador era todavía el obispo de San Salvador. Nosotros bromeábamos y les decíamos a los militares, que estaban sentados unas sillas atrás, «vengan y siéntense adelante, que ustedes son los que mandan». La negociación se viabilizó cuando ellos se sentaron. En el caso nuestro, eso tenía que ver con el hecho de que su participación le daba validez a la negociación. La negociación es entre contrarios verdaderos. En algún momento, en el caso colombiano, los paramilitares y la guerrilla se tienen que sentar en la negociación, porque son contrapartes directas.” (Declaraciones de Joaquín Villalobos en Semana archivos web en <http://www.semana.com.co>).

En el caso que nos ocupa se nombró como parte del equipo de gobierno a un general retirado como representante de la fuerza pública. Aunque con loable intención, el gobierno se quedó corto; el papel del general fue imperceptible, sin representar a las fuerzas armadas. El oficial retirado fue más una figura decorativa que una figura central en las conversaciones de paz, otra cosa hubiera sido si el militar hubiese sido un general activo.

Existe en Colombia la idea equivocada de que los militares no son un actor con poder. Lo tienen en cualquier sociedad. Por ello, involucrarlos en el proceso de paz como contraparte directa quizás

hubiera evitado más de un tropiezo en las relaciones con el ejecutivo, malestar al interior de la institución y roces con sus compañeros de régimen.

7. MÁS ALLÁ DEL PROCESO DE PAZ Y CÓMO SE EQUILIBRA EL RÉGIMEN

El proceso de paz, la zona de despeje, las prórrogas permanentes, el retiro de militares por vínculos con el paramilitarismo, el canje y muchas otras decisiones presidenciales, pusieron a prueba el régimen. Vale la pena preguntarse qué lo mantuvo a pesar de tantas “provocaciones” de las autoridades civiles. La relación se equilibró por el lado de los recursos y el apoyo dado por el gobierno en materia de derechos humanos, reestructuración de las fuerzas armadas, el Plan Colombia y el apoyo presupuestal y legal a la institución.

Si por un lado los militares pasaron tragos amargos, por otro recibieron el suficiente respaldo y soporte como para no poner en riesgo un régimen tradicional de mutuo respeto.

7.1. Apoyo en Derechos Humanos

El tema de los derechos humanos, que durante largos años ha sido una piedra en el zapato para los militares, dadas las acusaciones de Organizaciones No Gubernamentales -ONG’s- nacionales e internacionales, experimentó un giro durante la administración Pastrana. En ello

influyó el efecto de la ley Leahy: “En 1996 cuando entró en vigencia la Enmienda Leahy -que prohíbe dar asistencia a unidades militares implicados en violaciones de derechos humanos-, el Departamento de Estado consideró que el registro de abusos de personal del Ejército colombiano hacía que la mayoría de sus unidades fueran “inelegibles” para recibir ayuda” (Semana, 27 de febrero, 2000).

Al principio, la administración Pastrana se dedicó a crear unidades con personal seleccionado cuidadosamente para cumplir con la reglamentación de la Enmienda Leahy. Esa restricción robusteció el interés nacional en desarrollar una política de fomento y promoción de los derechos humanos al interior de las fuerzas armadas. “Es así como para mejorar el conocimiento de la cultura de los derechos humanos las instituciones han creado numerosos programas de formación cuya cobertura se ha extendido a la totalidad de los oficiales, suboficiales, soldados y policías del país. De esta manera, sólo en el trienio de 1996 a 1999, más de 73 mil hombres han recibido cursos en esa materia, especialmente dirigidos a los distintos niveles institucionales de la Fuerza Pública, de hecho, hoy la Fuerza Pública colombiana es líder en América Latina en formación y capacitación en Derechos Humanos y en Derecho Internacional Humanitario” (Ramírez, abril 17, pág 65, 2000).

En este nuevo contexto de restricción de asistencia a unidades con antecedentes

en violaciones de derechos humanos, el tema adquirió un matiz distinto al tradicional y con ello se crearon 180 oficinas de derechos humanos en los Comandos de Fuerza. El resultado de tal esfuerzo se evidenció en la reducción en las denuncias por violación a los derechos humanos a los miembros de las fuerzas armadas. Para algunos, representa un avance significativo en la defensa de los derechos humanos en el país; para otros, el problema se desplazó a la acción de las autodefensas ilegales o paramilitares, que cuentan con el apoyo de algunos sectores de las fuerzas armadas. El Ministro Bell significó un acierto del Presidente y una figura adecuada para la imagen de las fuerzas armadas, dado su perfil como defensor de esos derechos.

A pesar de este esfuerzo de formación y capacitación en derechos humanos, los militares debieron afrontar momentos difíciles cuando se condenó a militares por estar involucrados en el asesinato del Senador Manuel Cepeda, representante del partido comunista y de la UP. También se vieron involucrados en el asesinato de Álvaro Gómez, caso en el cual se implicó a la Brigada XX. Y por primera vez se condenó por omisión a un general de la República en el caso de la masacre de Mapiripán, en el Meta.

Para la organización Human Rights Watch,

“...el Gobierno de Pastrana ha dedicado la mayor parte de su tiempo y su energía a elaborar una sofisticada campaña de relaciones públicas para destacar sus buenas intenciones. Pero esta campa-

ña todavía ha de traducirse en medidas eficaces que se ocupen de las fuentes de la violencia, especialmente de los continuos lazos entre los grupos militares y paramilitares. Un alto funcionario del Gobierno lo expuso de esta forma: Hay una fractura entre el poder civil y el poder militar. Las autoridades políticas dan órdenes para que se combata el paramilitarismo, y el poder militar las oye pero no las cumple» (Human Rights Watch, “La Sexta División, Capítulo Colombia” en <http://www.hrw.org>).

Mas allá de evaluar los verdaderos avances en materia de respeto a los derechos humanos (tema de otro artículo) es importante señalar que la parte civil en el régimen apoyó los esfuerzos por mejorar la imagen de las fuerzas armadas tanto a nivel nacional como internacional. En este aspecto, la relación fue armónica y de mutuo apoyo. Tanto el Presidente como los ministros se esforzaron por brindar a las fuerzas el respaldo en capacitación y divulgación de los avances en la materia.

La confluencia del esfuerzo en mejorar la imagen de las fuerzas militares en materia de derechos humanos, la capacitación, la condena a algunos miembros por sus excesos y la presencia en especial del Ministro Bell, favorecieron un cambio de actitud en los Estados Unidos. Así, finalmente se recibió certificación de las fuerzas armadas en derechos humanos, lo que les permitió recibir asistencia militar sin restricciones. Fue un esfuerzo conjunto del régimen, que logró los objetivos propuestos.

7.2. Reestructuración y fortalecimiento de las fuerzas

El fortalecimiento de las fuerzas armadas se convirtió en eje del mantenimiento de una relación estable entre las partes.

“Como parte fundamental de la estrategia de este Gobierno, se encuentra el fortalecimiento de las fuerzas militares. Este objetivo ha sido fundamentado en un proceso de reestructuración que está avanzado y que busca no sólo el fortalecimiento de las fuerzas a través del mejoramiento de los asuntos militares sino a la vez el mejoramiento de su interacción con el resto del Estado y la población civil” (Ramírez, Discursos, 20 de agosto, 1999).

En el programa de gobierno “El Cambio es Ahora” se contemplan como políticas gubernamentales sobre la materia:

“Lograr una paz honorable que coadyuve al desarrollo nacional y al respeto de la dignidad humana, reestructurar la fuerza pública acorde con el anterior criterio y mejorar los niveles de eficiencia, derrotar el crimen y las causas de la violencia, dirigir el esfuerzo hacia el control del orden público.”

Dadas las limitaciones presupuestales y para lograr la ejecución de estas políticas, se previó que “un parámetro para la reestructuración en el campo operativo, es incrementar la fuerza de combate, sin necesidad de aumentar el pie de fuerza” (Plan de Desarrollo 1999-2002). Sin embargo, por las ya tensas relaciones del régimen en otros terrenos, se revaluó la

decisión de no aumentar el número de hombres, lo cual sirvió de moneda de cambio para mantener el régimen.

Se cambió esta intención inicial y se estableció que la reestructuración contemplara primero “más y mejores hombres”. Con el aumento y la profesionalización, más la sustitución de soldados bachilleres por profesionales, “al final de 2001 habrá cincuenta y cinco mil soldados profesionales en comparación con veintidos mil existentes en 1998 lo que representa un crecimiento aproximado de 160%... a este esfuerzo se le suma la incorporación en el presente año -2000- de diez mil regulares adicionales que forman parte del denominado Plan Fortaleza, que contempla un incremento anual del mismo número de soldados hasta el 2004, con lo cual el número de soldados regulares pasará de sesenta y cinco mil a ciento cinco mil. De esta manera, en el año 2004 el total de soldados -profesionales y regulares- será superior a ciento sesenta mil efectivos” (Ramírez, 2000).

Un segundo aspecto de ese plan se llamó “más y mejores equipos”, y ponía el énfasis en la capacidad helicoportada y de apoyo de fuego para las fuerzas en tierra. Con la ayuda de Estados Unidos mediante el Plan Colombia, se logró este objetivo. “Así, al final de 2001 el número de helicópteros disponibles para movilizar las unidades operativas habrá aumentado en un 70% frente a los que existían al comenzar 1999, y los helicópteros pesados artillados destinados a prestar apoyo aerotáctico se

habrán multiplicado por cuatro, estos últimos adquiridos con recursos del presupuesto de esta entidad” (Ramírez, 2000). También se hizo un esfuerzo por cualificar la capacidad operativa mediante mejores equipos de comunicaciones, sistemas de inteligencia y la posibilidad de realizar operaciones nocturnas.

El tercer elemento de la política fue la llamada “herramientas legales adecuadas”, para que los militares pudieran asumir sus responsabilidades en condiciones “acordes con la situación que vive el país y cumplir así con su misión de guardar el orden constitucional”. Se contemplaron aquí: modificaciones en el Código de Justicia Penal Militar, los decretos leyes expedidos por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias y el decreto que modifica al Ministerio de Defensa Nacional.

7.3. Apoyo con recursos del presupuesto nacional y del Plan de Colombia

Otro soporte importante para el mantenimiento del régimen fue el tema presupuestal y de recursos de cooperación internacional. Al respecto, en el reciente foro sobre la “Defensa: Un bien Público”, el doctor Federico Rengifo Vélez, Viceministro de Hacienda, afirmó: «A pesar de las restricciones fiscales, se han destinado recursos importantes para las fuerzas armadas, de 1999 a 2001 se aumentó en gasto en defensa de 1.9% del PIB al 3.6%” (<http://www.mindefensa.gov.co>). Esto

constituye una síntesis elocuente del apoyo financiero que los militares recibieron.

El componente militar del Plan Colombia también desempeñó su papel en el sostenimiento del régimen:

“El Plan contempla una inversión de siete mil quinientos millones de dólares, en el transcurso de los próximos seis años. Cuatro mil millones serán el aporte del propio Estado colombiano y los tres mil quinientos millones restantes provendrán de la ayuda de la comunidad internacional. La distribución de recursos, según la Ley Act, como se llama el Plan Colombia en los archivos del Congreso norteamericano, será la siguiente:

705 millones de dólares para el Ejército colombiano; 205 millones de dólares para la Policía y las fuerzas navales; 410 millones de dólares para medidas de seguridad en los países limítrofes; 180 millones para sustitución de cultivos ilícitos en Colombia, Perú y Bolivia; 100 millones para la reforma del sistema judicial, derechos humanos y logro de la paz” (Salgado, <http://www.viaalternativa.com>).

A pesar de los intentos gubernamentales por asegurar que es un plan para la paz y el desarrollo, el destino militar del Plan Colombia es claro. De cada dólar destinado a Colombia, el 70% está destinado a ayuda militar, que en términos generales se dirige a la compra de helicópteros a compañías norteamericanas y al pago de mercenarios que actúan en nuestro país. Sobre el uso de este tipo de soldados vale la pena retomar a Nicolás Maquiavelo:

“Así pues, mientras Roma disfrutó de un buen régimen, ningún soldado hizo de la milicia su oficio... una nación bien organizada reducirá la práctica militar durante la paz a simple ejercicio, se valdrá de ella en la guerra por necesidad y para su gloria, pero exclusivamente bajo la dirección del gobierno, como lo hizo Roma. El ciudadano que persiga con ello otros fines, no es bueno -y qué decir si es extranjero-; y la nación que no se gobierne así, no estará bien organizada” (Maquiavelo, 1988).

Claro, Colombia no es Roma ni tuvo una guerrilla como las FARC. Sin embargo, involucrar a mercenarios sin control del gobierno ni de las fuerzas militares colombianas en la solución del conflicto merece el análisis del gobierno y claridad meridiana sobre la naturaleza y resultados de esa ayuda. La asistencia militar para Colombia se hace a través de compañías privadas que contratan personal retirado de las fuerzas armadas norteamericanas. Estas compañías no tienen control ni supervisión nacional de ningún tipo y reportan sus actividades directamente a los Estados Unidos².

En palabras del Subsecretario adjunto del Departamento de Estado:

Además de disminuir el flujo de narcóticos que ingresan a Estados Unidos, nuestra asistencia -Plan Colombia- busca apoyar la reforma institucional y judicial, así como el progreso económico en una de las más antiguas democracias de este hemisferio. Miembros del Congreso, de ONG's y otros observadores, han expresado preocupación sobre algunos aspectos de la ayuda del gobierno de Estados Unidos al Plan Colombia. Esta preocupación se refiere en

particular a tres hechos: que no hicimos consultas lo suficientemente amplias al diseñar el paquete de ayuda; que hicimos un énfasis excesivo en los temas de seguridad y de aplicación de la ley en detrimento de los temas de desarrollo y de reforma institucional; y que nuestra ayuda se concentró demasiado en Colombia, descuidando el resto de la región (<http://www.semana.com.co>).

De las tres preocupaciones, la última ya está solventada gracias al plan para la región con mayores recursos para los países vecinos. Se trata de una especie de cinturón de seguridad de modo que el problema colombiano no afecte las democracias del resto del continente. De las otras dos, se hizo caso omiso.

7.4. Apoyo en materia de legislación: Ley de Defensa y Seguridad

En materia de apoyo en la legislación se presentó una situación particular. El Presidente de la República, mediante Decreto 368 de marzo 1 de 1999 creó la Comisión Intersectorial para la Reforma y Modernización de las Fuerzas Militares,

adscrita al Ministerio de Defensa. Pertenecían a ella varios ministros del despacho, el alto mando militar, militares en retiro, el Procurador, el Fiscal, el Contralor, senadores y representantes, representantes de agremiaciones privadas, entre otros. Dentro de sus funciones, cabe recordar: “Desarrollar las políticas y criterios del Presidente de la República para la reestructuración y modernización de las Fuerzas Militares; plantear la estructuración de un sistema de seguridad y defensa nacionales que permita la coordinación de todos los estamentos y que posibilite atender adecuadamente las necesidades de la Nación en esta materia, ya sea en tiempos de paz o de guerra; recomendar fórmulas conducentes a mejorar las relaciones de las Fuerzas Militares con la comunidad” (Decreto 368, 1 de marzo, 1999).

Según carta enviada por el Senador Rafael Orduz al Ministro de Defensa, Luis Fernando Ramírez,

“los miembros de la Comisión, convocados por el Ministerio de Defensa, se reunieron en numerosas ocasiones en 1999, para cumplir con sus

2. “La empresa DynCorp, que ingresó al país en 1994, es una rueda suelta que ninguna entidad del Estado controla. Sus relaciones son directamente con la NAS, la oficina que canaliza los recursos aprobados por el Congreso de Estados Unidos para combatir el narcotráfico en el país. No valieron ni siquiera los reparos que en su momento realizó el entonces director de la Policía general Rosso José Serrano, quien no estuvo de acuerdo con que una empresa particular, sin ningún control por parte de la Policía colombiana o de otra entidad oficial, llegara al país para trabajar de la mano de la Policía Antinarcoóticos en la lucha contra el narcotráfico. Pero el Departamento de Estado condicionó la ayuda a la presencia de DynCorp en Colombia. Y para evitar cualquier contratiempo asignó a la NAS como la directa responsable del trabajo que iba a realizar DynCorp en Colombia. A nivel mundial DynCorp tiene un historial demasiado oscuro y polémico. Hoy por hoy el Congreso de Estados Unidos es su mayor crítico por sus actividades en diferentes países donde presta sus servicios” (Semana, 13 de julio, 2001).

funciones. En cumplimiento del mandato presidencial, la Comisión nombró una subcomisión con el propósito de elaborar conjuntamente el proyecto de ley de Defensa y Seguridad Nacionales. Para ello, con la participación de importantes mandos militares, la Policía, el Legislativo y la sociedad civil, después de varios meses de trabajo responsable, se produjo, a finales de 1999, un documento modelo que satisfacía las expectativas de las distintas partes, vislumbrando unas Fuerzas Militares respetadas y acompañadas por la sociedad, en el contexto de un Estado Social de Derecho” (“Seguridad Democrática: la Gran Ausente”, en www.viaalterna.com.co).

Al parecer el texto de este documento, que contemplaba una propuesta de seguridad democrática y en cuya redacción que participaron un grupo diversos actores no tenía el apoyo que sus promotores esperaban y a pesar de tener iniciativa presidencial cayó en el olvido después de varios meses de trabajo. Lo curioso fue que con apoyo del Ministerio de Defensa se presentó a pocos días de cerrarse la legislatura de 1999 otro proyecto en Defensa y Seguridad con autoría de Germán Vargas Lleras y ponencia de Enrique Gómez. Este nuevo proyecto mereció el respaldo de los militares y las críticas de sectores de la sociedad, incluidas organizaciones como la ONU y defensoras derechos humanos. Trás múltiples dificultades, el proyecto salió adelante y obtuvo el visto bueno del Presidente. Finalmente, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable.

El Presidente apoyó la Ley de Defen-

sa y Seguridad en los términos en que fue avalada por los militares; su original iniciativa de proponer un trabajo conjunto entre diferentes actores de la sociedad en el desarrollo del tema se dejó de lado. De una definición de seguridad democrática, se pasó a una legislación más acorde con una situación crítica en materia de orden público, a los intereses del sector militar y de no pocos civiles interesados en contar con instrumentos efectivos en la lucha contra los actores armados.

Cómo se hundió el documento preliminar con una posición sobre seguridad democrática y cómo surgió otro con una postura más radical la seguridad y defensa nacional, no es claro. Pero es evidente que dadas las circunstancias del régimen entre ejecutivo y militares, la firma presidencial fue una concesión otorgada sin mayor reparo, en momentos en los cuales el proceso de paz recibía más críticas que alagos.

8. CONCLUSIONES

En el concierto de América Latina, Colombia sobresale por su ausencia en estudios sobre las relaciones entre civiles y militares. Se encuentran, claro, algunos documentos y libros pero que no se comparan en profundidad y número con análisis realizados para otros países de la región, donde permanentemente se examina el papel de los militares y su relación con los gobiernos civiles y la sociedad en general. Estudios sobre Argentina, Chile, Brasil, Ecuador, Perú se encuentran

en las bibliotecas universitarias; sin embargo sobre Colombia, muy poco.

Esta situación ofrece al menos tres explicaciones y una grave consecuencia. Entre las razones encontramos el tradicional distanciamiento de la sociedad colombiana y más aún de la academia frente a las fuerzas armadas; segundo, la poca disposición de estas últimas a la crítica y análisis por parte de sectores civiles; y, por último, el hecho de que en Colombia no se hayan dado golpes militares como los sufridos en la región.

Al parecer *“no coup, no problem”* y no se requiere entonces mayor análisis sobre el tema. En Colombia, al parecer, esta ha sido la justificación para no estudiar al sector militar, sus relaciones con la sociedad y las demás instituciones, ni analizar su mentalidad, sus problemas y dificultades. En todas las sociedades el sector militar desempeña un papel importante y por ello en las democracias se lo analiza. La grave consecuencia de esta realidad colombiana es la casi total ignorancia de la sociedad acerca de un sector que concentra el más importante renglón del presupuesto, en un país de múltiples carencias y que, además, es el encargado de enfrentar los complejos factores de violencia que nos afectan.

El distanciamiento de la sociedad y el aislamiento de las fuerzas armadas pueden explicar lo que hoy vivimos en materia de seguridad ciudadana y conflicto. Los militares, como parte de un Estado democrático, merecen y requieren la atención de la sociedad para conocer sus falencias y

debilidades e identificar entre políticos, mandos y estrategias a los responsables de los resultados positivos y negativos de su accionar. La tradicional brecha entre civiles -tanto autoridades como ciudadanía- y militares ha traído grandes costos en términos de resultados y consolidación de la democracia en el país.

Durante el gobierno del Presidente Andrés Pastrana, las relaciones con los militares pasaron una dura prueba. Como nunca, algunas decisiones presidenciales molestaron a los militares, quienes las acataron sin ocultar su abierto descontento y oposición. Los militares vieron interferencia en terrenos donde tradicionalmente gozaban de amplia autonomía para tomar decisiones. Roces permanentes y un tire y afloje fueron el signo característico del período.

Desde el despeje de varios municipios, hasta la destitución de altos generales por vinculación con grupos al margen de la ley, pasando por el canje y la prórroga indefinida de la zona, todos estos fueron tragos amargos para unas fuerzas armadas acostumbradas a decir la última palabra en este tipo de decisiones. En otras situaciones, la decisión militar primó frente a la intención civil. No sobra recordar la actitud de las fuerzas militares en otras ocasiones como en la toma del palacio de justicia en 1985 con el Presidente Betancur; el ataque a La Uribe cuando se quiso incluir a las FARC en la Asamblea Constituyente del gobierno Gaviria; o de nuevo, la intención de despejar La Uribe para

negociaciones de paz en la administración Samper, y en muchas otras de la historia reciente. Hasta el rompimiento de las conversaciones con las FARC, en febrero de 2002, el Presidente mantuvo un papel protagónico en el manejo del orden público. Después el discurso cambió y dejó el tema, como ha sido tradicional, en manos de los militares.

¿Marcó este periodo un nuevo régimen en las relaciones entre el ejecutivo y los militares en el país? ¿Significó un paso más hacia el fortalecimiento de la democracia colombiana? El presente artículo intentó responder a estos interrogantes y planteó que, más que una ruptura del régimen tradicional, se mantuvo el régimen vigente con algunos visos menores de transformación. Tanto así que, al igual que en los difíciles días del Presidente Samper en su relación con el General Bedoya, el Presidente Pastrana tuvo que hacer un llamado a la lealtad de las tropas en clara mención a la actitud “algo deliberante” de algunos de sus miembros. Así lo expresó en su discurso de conmemoración del quincuagésimo aniversario del comando central de las fuerzas militares:

“Como su comandante espero ante todo la máxima lealtad con el país y con la democracia. El honor militar de las Fuerzas Armadas de Colombia contiene ante todo la obligación máxima de la lealtad con las políticas de Estado y con las directrices del Presidente. La fuerza sin dirección política es simplemente violencia. La debida obediencia de las Fuerzas Militares nunca puede verse mancillada.

Nadie, al interior de nuestro ejército o por fuera de él, puede poner en duda su total acatamiento a la voluntad de la democracia que ha sido depositada por los ciudadanos en cabeza del máximo comandante de las Fuerzas Militares que es el Presidente. La lealtad también está en evitar, con convicción plena, la tentación equivocada de deliberar. La vocación histórica de nuestro ejército y su formación dentro del estado de derecho y la democracia así lo imponen. No faltarán los que impulsen a nuestros hombres a caer en esta tentación. La sabiduría del buen militar estará siempre en evitarla, conservando, eso sí, la capacidad de discernir con la confidencialidad que ella implica.” (Pastrana, 2001)

El fortalecimiento de la democracia pasa por no dejar espacios públicos vedados al análisis académico crítico. El mayor conocimiento de las fuerzas armadas por parte de la sociedad garantizará extender esos necesarios puentes de mutuo respeto y apoyo, pero no en términos de contraprestaciones para las partes sino de confianza. Deben ellos permitir y promover discusión abierta sobre temas de interés nacional como el orden público, las políticas de defensa, la situación de los miembros de las fuerzas armadas, su formación y mentalidad, entre otros muchos aspectos. Propender por unas sanas relaciones entre civiles y militares será, sin duda, un importante paso para fortalecer nuestro sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnson, C., 1998, *US-Colombian Relations: Recent Developments*, The LASA Forum, (<http://www.lasa.international.pitt.edu>).
- Bland, D., 1999, "A Unified Theory of Civil Military Relation", en *Armed Forces & Society*, Vol 26, No 1.
- Clausewitz, K., 1984, *De la Guerra*. Editorial Labor, Punto Omega. Barcelona.
- Emizet, K., 2000, "Explaining the Rise and Fall of Military Regimes: Civil Military Relations en the Congo", en *Armed Forces & Society*, Vol 26, No. 2.
- Human Rights Watch, *La Sexta División: Relaciones Militares-Paramilitares y la Política Estadounidense en Colombia*, (<http://www.hrw.org>)
- Huntington, S., 1957, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil Military Relations*. Harvard University Press, Cambridge, Massachussets.
- Janowitz, M., 1960, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, The Free Press, Glencoe, N.Y..
- Krasner, S., 1983, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Maquiavelo, N., 1988, *Del arte de la guerra*, Tecnos, Madrid
- Ortiz, J., 2000, *La paz, Análisis del Proceso y Propuestas para un Nuevo Sistema Político en Colombia. Entrevistas Inéditas*, Ediciones Aurora. Bogotá.
- Pastrana, A., 2001, Discurso con motivo del Quincuagésimo Aniversario del Comando General de las Fuerzas Militares celebrado en la Escuela Militar de Cadetes "José María Córdoba", Bogotá, 16 de abril (<http://www.semana.com.co>)
- Ramírez, L., 2000, *La Fuerza Pública del Siglo XXI, Nueva Legislación*, Plan de Desarrollo 1998 - 2002 "Cambio para Construir la Paz".
- Ramírez, L., 1999, "Los principios de la reestructuración del Ministerio de Defensa Nacional", en *Discursos Ministro de Defensa*, Medellín.
- Ramírez, L. 2000, "El papel de las Fuerzas Militares Frente a los Desafíos Presentes", en *Discursos Ministro de Defensa*. Bogotá.
- Salgado, M., "Falacias y Verdades Sobre El Plan Colombia", en Agencia Latinoamericana de Información, <http://www.viaalterna.com>
- <http://www.eltiempo.com.co>
- <http://www.elespectador.com>
- <http://www.semana.com.co>

