

# Fuerzas Armadas, reforma militar y proceso de paz

**ANA TERESA BERNAL, ÁLVARO VALENCIA TOVAR,  
FRANCISCO LEAL BUITRAGO**

*¿Deben o no participar las Fuerzas Armadas en los procesos de negociación con el movimiento insurgente? Desde que se iniciaron los procesos de paz en el país, hace ya más de una década, esta inquietud ha estado rondando en el ambiente y la cúpula militar ha mostrado siempre una actitud negativa. Su argumento central es que las negociaciones de paz son un asunto de carácter político y no específicamente militar y que, por tanto, le corresponde a las autoridades civiles llevarlas a cabo.*

*Sin embargo, en experiencias recientes tanto en El Salvador como en Guatemala, la participación de las Fuerzas Militares ha sido determinante para el éxito de sus procesos de paz. La cuestión militar constituye uno de los ejes centrales de todo proceso de negociación; el papel de los órganos castrenses en el período del posconflicto, sus doctrinas e hipótesis de guerra, la reforma de la Policía, la incorporación de los excombatientes de la guerrilla en las Fuerzas Militares, etc. Por ello, para muchos observadores, es central que las Fuerzas Armadas participen en unas discusiones que puedan determinar su futuro institucional y no que guarden el sentimiento de que se está negociando "a sus espaldas". Para responder a estos interrogantes Análisis Político ha invitado a tres expertos sobre el tema: Ana Teresa Bernal, directora de Redepaz, Red de Iniciativas por la Paz, el general (r) Álvaro Valencia Tovar y Francisco Leal Buitrago, decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de los Andes.*

**ANÁLISIS POLÍTICO:** En los procesos de paz en El Salvador y en Guatemala, la participación de las Fuerzas Armadas en la mesa de negociación fue determinante para su éxito. ¿Es conveniente o no la participación de los mandos militares en el proceso de paz en Colombia?

**ANA TERESA BERNAL:** La formulación de la pregunta induce ya una respuesta afirmativa. Desde luego, si en esos dos países centroamericanos la participación de las Fuerzas Armadas en la negociación fue un factor exitoso, lo más natural es que consideremos altamente conveniente un hecho semejante para Colombia. Los mandos militares no sólo podrían sino que deberían participar en nuestro proceso de paz.

Ahora bien, entre nosotros, las Fuerzas Armadas han establecido una especie de cerco que las separa de la sociedad civil. Seguramente esto ha ocurrido así por la fuerza de la necesidad, sobre todo en períodos de guerra más o menos intensa como los que vivimos desde hace bastante tiempo. La existencia de un enemigo interno que se camufla entre la población civil no ofrece ciertamente garantías para una política de apertura y de confianza entre unas Fuerzas Armadas que, no obstante representar legítimamente al conjunto de la sociedad, encuentran en ella un sector que cuestiona esa legiti-

midad, y una sociedad civil que asiste al enfrentamiento dividida entre la distancia autoprotectora y el compromiso debido. Sin embargo, de manera paradójica, la señalada separación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil no favorece aquella relación de confianza que debería predominar entre ellas.

Un factor adicional que aumenta esa distancia es el reconocido carácter no deliberante de nuestras Fuerzas Armadas. Se conocen los pros y los contras de este hecho, pero no es posible eludir la impresión de que, en determinadas circunstancias como las de un enfrentamiento bélico prolongado y sin horizonte definido, quienes ponen los muertos en el cuerpo a cuerpo de cada día, estarían, como ninguno, interesados en una solución favorable y duradera. Sentadas nuestras Fuerzas Armadas en una mesa de negociación, no sería propiamente su carácter no deliberante lo que sufriría mengua. En cambio, ganaría en realismo y en propiedad un diálogo que fuera más allá de la legítima pero quizás insuficiente representación de los mandos militares en su jefe supremo, el Presidente de la República.

Es muy posible que, superados los primeros escollos previsibles en la falta de una tradición de conversaciones directas con miembros de las Fuerzas Armadas, se logre crear el clima de confianza necesario para el avance hacia la negociación.

**ÁLVARO VALENCIA TOVAR:** Dadas las profundas diferencias entre los procesos de paz de las naciones centroamericanas y Colombia, las experiencias de El Salvador y Guatemala deben adaptarse a nuestra situación, afectada por factores y circunstancias que allá no se contemplaron. La participación en las mesas de negociación de miembros de las Fuerzas Armadas en actividad, conveniente y necesaria como es, deberá estar condicionada a la seriedad del proceso y a la verificación de que la paz ha pasado a ser un objetivo de

la subversión y no una etapa de la lucha revolucionaria prolongada como hasta el presente lo ha sido. No podrían someterse los mandos de instituciones profesionales como son las nuestras a una posible burla en el caso de que se reediten las de los últimos diálogos a partir de 1982.

Para las instituciones armadas y su futuro dentro del nuevo orden que pueda emerger de unas negociaciones de paz exitosas, la presencia y participación activa del estamento militar contribuiría a que el papel de la Fuerza Pública corresponda a las necesidades de la defensa nacional ante contingencias que en el pasado representaron pérdidas territoriales, humillaciones y menoscabo a la soberanía y al honor nacional que de ninguna manera podrán repetirse.

Podría pensarse que durante las etapas iniciales de las negociaciones el estamento militar estuviese representado por oficiales de alta graduación en retiro, suficientemente compenetrados con el pensamiento castrense como para ser sus leales intérpretes, en tanto oficiales en actividad podrían actuar como asesores de los negociadores acreditados por el Gobierno. Una vez se hayan alcanzado niveles de seguridad y comprometimiento de la insurgencia en la negociación, el alto mando debería entrar en forma directa al proceso.

**FRANCISCO LEAL BUITRAGO:** Creo que es conveniente la participación directa del estamento militar en un proceso de paz en el país, no sólo por las experiencias positivas que sobre el particular hubo en El Salvador y Guatemala, sino también por las características del conflicto armado en Colombia. Acerca de esas características, cabe destacar lo prolongada que ha sido la confrontación armada y el hecho de que las autoridades civiles abandonaran desde un inicio su responsabilidad en la formulación de directrices políticas y estratégicas para orientar las acciones militares. Entre numerosas

consecuencias negativas, estos factores contribuyeron a aislar a los sectores castrenses de contextos sociales importantes, a radicalizar en extremo su visión del conflicto, a personalizar al "enemigo", a improvisar en aspectos sustantivos y a desconfiar de la clase dirigente. Además de otras bondades, el solo papel pedagógico que implicaría esa participación militar sería suficiente para justificarla.

**ANÁLISIS POLÍTICO:** Actualmente se halla en curso una reforma interna de la institución tendiente a mejorar su capacidad operativa en la guerra de contrainsurgencia. Este cambio ¿es favorable o desfavorable para alcanzar la paz?

**ANA TERESA BERNAL:** Para mí, no cabe la menor duda de que el desbordamiento de la violencia en una sociedad está directamente relacionado con la pérdida o la inexistencia del monopolio efectivo de la fuerza en manos de un Estado legítimo. En ese sentido, si mejorar la capacidad operativa de la institución armada para la guerra de contrainsurgencia tuviera un efecto claro en la recuperación del monopolio estatal de la fuerza, esto sería favorable para la pacificación del país. De todas maneras, el cese del enfrentamiento armado no podrá ocurrir hasta tanto no exista un acuerdo en esa dirección y los distintos actores armados reconozcan y concedan una nueva legitimidad a ese monopolio.

Lo que desde nuestra óptica ciudadana es cuestionable y se nos muestra lleno de inquietudes es que el sólo incremento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas -que por lo demás se está haciendo todo el tiempo con inmensos costos para el precario tesoro público-, no garantiza ni una victoria más rápida ni un aumento significativo de su poder disuasivo sobre el adversario. Lo que se incrementa, en cambio, de manera dramática y dolorosa es el ya de por sí elevado costo en vidas humanas irremplaza-

bles, y la posibilidad de una prolongación casi *ad infinitum* de la guerra. Nosotros no podemos ver la guerra con la frialdad del analista o del jefe militar que, como en una partida de ajedrez, hacen cálculos de pérdidas y ganancias con unas fichas llamadas "hombres". Con toda su carga de ridiculización, es preferible que nos llamen "almas candorosas" por no estar dispuestas a entrar en la lógica desalmada del Moloch de la guerra que se fortalece con más y más sacrificios humanos. Como civiles desarmados y pacifistas, y a la vuelta de uno de los siglos más desgarradoramente inhumanos de toda la historia, creemos que no queda ya una sola causa verdaderamente noble que necesite el sacrificio siquiera del menos noble de los hombres (por fortuna las mujeres les llevamos en esto una notable ventaja).

¿Será un voluntarismo ciego e ingenuo poner el dedo en la llaga de la responsabilidad y la culpabilidad de los seres humanos que conformamos estas sociedades, en la prolongación o en el cese de la guerra? ¿Estamos determinados por fatalidades históricas a consumirnos en una horrenda cadena de matanzas, o es posible apelar a esa potencia desconocida que es la voluntad humana?

**ÁLVARO VALENCIA TOVAR:** La reforma militar es urgencia inaplazable, cualquiera que sea el futuro de la paz o de la confrontación. No se trata de un simple cambio interno "tendiente a mejorar su capacidad operativa en la guerra de contrainsurgencia", como lo expresa la pregunta, sino de una transformación trascendental en todos los órdenes de su existencia profesional, frente a la cual los vocablos de reforma y cambio resultan insuficientes. Una transformación de este tipo de ninguna manera podría resultar desfavorable para la paz, porque ésta deberá formar parte de su nuevo panorama intelectual y de la revaluación de su papel dentro de la realidad nacional, sea que

se llegue o no a la paz tan ansiada por el pueblo colombiano y por las mismas Fuerzas Militares.

Los ejércitos, como todas las organizaciones humanas pero de manera más acentuada por su carácter y su función, sufren períodos de estancamiento que según su profundidad pueden traducirse en decadencia. El nuestro no ha sido una excepción, pero históricamente siempre ha hallado dentro de sí mismo las energías renovadoras para superar sus propias crisis. Confronta en la hora actual lo que podría definirse como el Cuarto Momento Militar del Siglo XX. El primero se registró bajo el gobierno del general Rafael Reyes a comienzos de esta centuria, cuando fue preciso sacudirse de la postración en que lo dejaron las guerras civiles que lo politizaron y convirtieron en hueste desmoralizada aunque valerosa, como lo demostró en el campo de combate. El segundo ocurrió cuando en el Conflicto Amazónico de 1932-34 reveló su incapacidad para enfrentar una agresión externa. El tercero, a comienzos del decenio de los sesenta, a la salida de la violencia bipartidista que lo comprometió contra su voluntad en una reyerta sectaria que minó gravemente su contextura profesional, hasta convertirlo en alternativa de gobierno contrariamente a su tradición y su carácter. El cuarto lo vive en la encrucijada actual, cualquiera sea su desenvolvimiento hacia la paz o la continuación del conflicto armado.

Se impone el diseño de una doble estrategia ante esas dos eventualidades. Si se alcanza la paz, su papel deberá rediseñarse para un país en prolongada convalecencia, a la cual podrá y deberá contribuir en forma decisiva, particularmente en los sectores rurales desquiciados por la confrontación armada. Y si la guerra ha de prolongarse, deberá adecuarse a sus nuevas y dramáticas perspectivas, frente a una insurgencia crecida por el poder económico y el correspondiente incremento de su capacidad de combate.

Ambas estrategias requerirán cambios profundos en su mentalidad, su liderazgo, su doctrina, su filosofía, sus procedimientos tácticos, sus relaciones con la sociedad rural y urbana. El sentido de la transformación propuesta debe contemplar como prioridad los órdenes morales, afectados por las desfavorables circunstancias que han rodeado su quehacer en el presente decenio y por los golpes adversos sufridos a manos de una guerrilla que en breve tiempo desbordó los parámetros de la lucha irregular, para adquirir la capacidad de atacar bases militares mediante concentración de fuerzas numéricamente superiores y mejor armadas que el mismo Ejército.

Una transformación de esta naturaleza, cuyo propósito debe ser llevar las cosas a un plano más elevado mediante la vigorización de la esencia espiritual de sus valores históricos, resultará válida ante cualquiera de las dos hipótesis contempladas hacia el futuro. Alcanzar la paz o enfrentar esta nueva fase del conflicto armado. Y no tiene por qué afectar desfavorablemente la búsqueda de la paz. Por el contrario, deberá contemplar como la hipótesis de más favorable realización la de alcanzar ese objetivo y por consiguiente preparar el Ejército para su logro. Los altos mandos actuales lo aceptan así.

**FRANCISCO LEAL BUITRAGO:** No tengo dudas sobre la conveniencia de adelantar cambios en las instituciones militares, tendientes a mejorar su capacidad operativa en la guerra de contrainsurgencia. El monopolio legítimo de la fuerza constituye una función central en el Estado moderno y para ello se requiere la eficiencia de los organismos establecidos para garantizarla. Y esa eficiencia se mide por los resultados en el cumplimiento del objetivo y no por la dureza y la prolongación de la represión. Por eso se requiere una combinación adecuada de manejo político -que no ha existido o no ha sido apropiado- y una gran capacidad

técnica y operativa -que tampoco se ha dado-. Esta combinación óptima debe cumplir un papel ante todo preventivo y disuasivo.

En el caso concreto del conflicto armado del país, es conveniente que el Ejército adquiera una mayor capacidad operativa que se refleje en una mayor eficacia, para que, combinada con las medidas propiamente políticas de un proceso de paz, produzca resultados importantes, como la disuasión, la reducción del tiempo de la confrontación -que aparece como muy prolongado hacia el futuro- y la aceptación por parte de los militares de estar dispuestos a cambiar, bien para la guerra o bien para la paz.

No obstante, el problema radica en que no creo que las instituciones militares tengan la capacidad de reformarse por sí solas en lo que es fundamental. En otras palabras, me atrevería a plantear como hipótesis que cualquier reforma que se esté gestando no va a corregir más que aspectos tácticos y posiblemente técnicos -ambos necesarios pero no suficientes- y que una reestructuración profunda de orden estratégico requeriría necesariamente de aportes externos a la institución, no sólo militares sino también políticos y no sólo nacionales sino también internacionales. Pero unas eventuales asesorías extranjeras requerirían necesariamente de análisis nacionales y sobre todo de decisiones políticas autónomas del país.

**ANÁLISIS POLÍTICO:** Recientemente en un foro organizado por *El Tiempo*, el general Fernando Tapias afirmó que “la paz no fracasará por interferencia nuestra”. ¿Ve usted un cambio cualitativo en la actitud y el papel de las Fuerzas Armadas en los procesos de paz por venir o espera que haya continuidad en relación con las políticas anteriores?

**ANA TERESA BERNAL:** Con la sola información que puede reunir una lectora apresurada de los diarios y de las

publicaciones especializadas, pero con la irredenta confianza de quien sólo sabe esperar lo mejor para su país, diría que sí, que sí empieza a vislumbrarse un cambio de actitud frente a los procesos de paz en quienes dirigen las Fuerzas Armadas. Hay que creerle al general Tapias porque es la única manera de que pueda demostrarlo. Además, se puede encontrar más de un motivo para su sinceridad, como la lealtad que le debe al Presidente de la República en el inicio mismo de un nuevo gobierno. Todo está por verse, pero la disciplina con que los mandos militares parecen estar asumiendo la orden de despeje de la zona de distensión en los Llanos es un signo interesante de buena voluntad frente a un proceso tan lleno de preguntas. Lo que está por fuera de toda discusión es que sin el respaldo de las Fuerzas Armadas ninguna política de paz llegará a feliz puerto.

No hay que negar por otra parte el gran repunte en credibilidad pública y en la eficacia de su trabajo, dado por la Policía Nacional. Hoy se le ve remozada, y no es difícil encontrar entre sus viejos detractores a entusiastas partidarios de hacer alianzas con ella para la búsqueda de la paz. La lección que se desprende de todo esto es que, en efecto, la ciudadanía no está en la orilla opuesta de las instituciones armadas más que cuando éstas han perdido su capital de confianza por la insistencia en conductas lesivas del tejido social.

Más que un fortalecimiento de su estructura y medios -esto también-, la modernización de nuestros cuerpos armados pasa por el más firme respeto de los derechos humanos de los asociados. Si consideramos que el derecho a la paz es el gran derecho síntesis de cada individuo y de toda la sociedad, siendo además un derecho de rango constitucional, por si hiciera falta, el respaldo decidido de las Fuerzas Armadas a los procesos de paz será la mejor prueba de un cambio profundo de actitud.

**ÁLVARO VALENCIA TOVAR:** De aceptar la validez de la tesis precedente, la declaración del general Fernando Tapias, Comandante General de las Fuerzas Militares, en el sentido de que "la paz no fracasará por interferencia nuestra" es parte consecuencial de la transformación en marcha, que demanda nuevas actitudes ante la dinámica de los fenómenos en vertiginoso desarrollo.

Puede apreciarse en la conducta pública de los altos mandos actuales la aceptación de las políticas del Gobierno Nacional en todo lo referente al proceso de paz, lo que no implica necesariamente acuerdo con éstas. Lo que viene ocurriendo es que el mando militar, consciente de la subordinación debida al poder civil, reduce sus discrepancias de criterios al ámbito discreto y reservado de la discusión de Estado. Es inocultable que en el caso del despeje unilateral de cinco municipios como simple prerrequisito para entrar a "conversar" debió de existir un desacuerdo del mando militar por cuanto, sin reciprocidad alguna, se entregó un espacio estratégico que ha costado mucho conservar. Sin embargo, ese muy probable desacuerdo no trascendió al público por cuanto los comandantes militares acatan la autoridad presidencial y su fundamento en la Constitución.

En el cuatrienio precedente, los desacuerdos salían a la luz como en el caso del despeje del municipio de Uribe, anunciado por el Presidente de la República en un discurso improvisado durante una visita a los Llanos Orientales, en forma que no correspondía a una política predeterminada ni, como en el caso actual, a un proceso de paz en curso. Cuando un oficio escrito por el Comandante del Ejército a su superior inmediato, el Comandante General de las Fuerzas Militares, en el que le exponía las consecuencias que ocasionaría la inconsulta medida, se conoció por los medios de comunicación, quedó planteada una discrepancia que prácticamente subsistió por el resto del

periodo presidencial. El apoyo editorial que los principales medios de comunicación brindaron al Comandante del Ejército, hizo imposible su destitución pero falseó la autoridad presidencial. El contraste con la situación actual es evidente.

Quizá lo anterior no indique la evidencia de "un cambio cualitativo en la actitud y el papel de las Fuerzas Armadas en los procesos de paz por venir" como lo sugiere la pregunta, sino la aceptación de que existen modificaciones profundas en las circunstancias del país, en la relación estamento militar-Gobierno y en la voluntad de paz de la nación, expresada caudalosamente en las urnas. En consecuencia, la expresión del general Tapias seguirá teniendo validez, pero no en todos los casos por acuerdo con las políticas gubernamentales sino por disciplina institucional.

**FRANCISCO LEAL BUITRAGO:** El cambio operado en la actitud de las Fuerzas Militares en este aspecto ha sido sustancial. Basta recordar que quizás el principal obstáculo que se presentó en los distintos ensayos gubernamentales del pasado para buscar la paz fue la actitud negativa de los militares y tras ella sus acciones principalmente encubiertas.

En cuanto a un cambio en el papel de las Fuerzas Militares, falta ver aún si lo habrá. Pensaría que un cambio en este asunto depende mucho de la orientación política que se les brinde y en lo acertado que ella sea. Dadas las condiciones actuales del conflicto, las autoridades civiles y la clase dirigente -si es que aparece de manera efectiva- no tienen el derecho a cometer errores crasos, como en el pasado.

El problema de fondo en estos dos aspectos -actitud y papel- radica en el margen de tiempo que haya disponible para que el Ejército mantenga su actitud "sumisa" y eventualmente en la clase de papel que tenga que cumplir en el futuro próximo.

