

La dirección política de lo militar: una necesidad estratégica

CORONEL (R) CARLOS ALFONSO VELÁSQUEZ

INTRODUCCIÓN

La actual negociación política para la solución del conflicto armado se decidió "adelantarla en medio de la guerra". Con frecuencia aparecen declaraciones oficiales y comentarios de prensa que se refieren a los planes "A" y "B", entendiendo en el primero negociación política y en el segundo guerra declarada, es decir, se les considera mutuamente excluyentes, expresión elocuente de la tendencia de los gobiernos y del país en general a incurrir en el error de considerar lo militar separado de lo político. Pareciera que se

ha olvidado la proyección política de lo castrense, que toda operación militar conlleva un mensaje de índole política, máxime en el contexto de un conflicto bélico interno. La equivocación ha permanecido durante el desarrollo de la confrontación.

El error ha estado subyacente en las críticas formuladas a la "Doctrina de Seguridad Nacional". Dicho cuerpo conceptual ha sido objeto de diferentes análisis, de preocupación creciente en el IEPRI y otros centros académicos, especialmente desde que en 1991 se nombró un Ministro de Defensa civil¹. No obstante tales

CORONEL (R)
CARLOS
ALFONSO
VELÁSQUEZ
Graduado en
Estado Mayor
en la Escuela
Superior de
Guerra de
Colombia y en
el Colegio de
Comando y
Estado Mayor
del Ejército de
los EE.UU.,
magíster en
estudios
políticos
Universidad
Javeriana.

⁽¹⁾ Este nombramiento se hizo después de 38 años consecutivos en que la cartera fue desempeñada por un General del Ejército en servicio activo. Desde junio de 1953, cuando asumió como Ministro

estudios sólo han abordado el problema desde lo político, sin detenerse en el ángulo de la estrategia.

Así pues, este escrito pretende aportar reflexiones conceptuales e históricas complementarias desde una perspectiva: la ausencia de una verdadera dirección política sobre las acciones militares les quita su proyección vital, e impide la implementación de una estrategia nacional completa, y mucho más de una estrategia militar coherente conducente a la pacificación constructiva.

LA AUSENCIA DE DIRECCIÓN POLÍTICA

Sectores académicos y políticos han criticado la "Doctrina de Seguridad Nacional" por ver en ella una herramienta de desdibujamiento de la democracia, y en últimas de estímulo a la violencia política. Por su parte, la institución castrense se ha inclinado a ver en dichas críticas una "mano oculta de la subversión" tendiente a desprestigiar la acción militar; principalmente a través de escritos de militares en retiro, ha esgrimido que el problema es más bien la despreocupación de los dirigentes políticos frente a la amenaza de la subversión y por ende a la seguridad nacional².

En esencia, el pensamiento civil propone redefinir el concepto de seguridad nacional como una función política y no militar, evitando así lo que se ha denominado "la militarización de la política". Por su parte, las reflexiones militares insisten en la necesidad de que los gobiernos implementen una estrategia integral de Estado a fin de quitarle sustento a la

subversión en los campos político y militar. ¿Quiénes se acercan al diagnóstico acertado del problema? Sería necesario unir las dos visiones para responder la pregunta, pues a pesar de que parecen divergentes tienen una convergencia central: si es necesario redefinir el concepto de seguridad nacional como una función política y si los gobiernos han hecho caso omiso de una estrategia integral, *en el fondo la gran ausente ha sido una efectiva dirección política de la seguridad nacional*.

¿Cuál fue el origen del vacío? ¿Cuáles son sus consecuencias? Un acontecimiento que lo incentivó de manera trascendente fue el discurso pronunciado por Alberto Lleras Camargo a los oficiales de las Fuerzas Militares de la guarnición de Bogotá, días antes de posesionarse como primer Presidente del Frente Nacional. En palabras textuales se lee en uno de sus apartes: "...Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar la nación, en vez de que lo decida el pueblo, pero no quiero, en manera alguna que los políticos decidan cómo se debe manejar las Fuerzas Armadas, en su función técnica, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal"³.

Estudiosos del tema como Francisco Leal ven en el mensaje un pacto de respeto mutuo entre las élites políticas y el mando militar, del que se derivó la autonomía militar en el manejo del orden público y, en consecuencia, la ausencia de dirección política de lo castrense⁴. Otros, como Rafael Pardo, considerando el contexto político latinoamericano cuando se pronunció el discurso, lo toman como un criterio trascendental que

el general Gustavo Berrío J., hasta agosto de 1991, fecha en que fue nombrado Rafael Pardo R., el cargo fue ejercido por 17 generales. Véase la lista completa de ministros en Pardo, R., *De primera mano Colombia 1986-1994*, Cerec, Grupo Editorial Norma: Bogotá, 1996, p. 316.

(2) Los más caracterizados, cuyos escritos se han difundido por diferentes medios, han sido los generales (R) Álvaro Valencia Tovar y Fernando Landazábal Reyes (q.e.p.d). Últimamente, también ha escrito sus puntos de vista al respecto el mayor general (R) Juan Salcedo Lora.

(3) Citado por el general (R) Álvaro Valencia Tovar en *Testimonio de una época*, Santa Fe de Bogotá, Planeta Colombiana S.A, 1992, p. 344-345. El subrayado es mío.

(4) Leal Buitrago, Francisco. "Las utopías de la paz". En: *Los laberintos de la guerra*. Tercer Mundo Editores, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes: Bogotá, 1999, p. 123-124.

marcó una política pública permanente en aras de *la armonía civil-militar durante y después del Frente Nacional*, cuyo principal beneficio ha sido evitar que los militares, en Colombia, no caigan en la tentación de los golpes de Estado⁵. Las observaciones, aún hoy, constituyen una especie de "paradigma para los gobiernos". De allí que en la reciente instalación de la comisión externa para la reestructuración de las Fuerzas Militares el Presidente haya dicho en su discurso: "Al igual que el presidente Alberto Lleras lo hizo hace más de cuarenta años, *reitero los votos del pueblo colombiano para que continúen haciéndose a la admiración y al respeto de la sociedad*, reafirmando siempre el gran contrato de recíproco respeto, entre el gobierno y las Fuerzas Militares"⁶.

No obstante la "doctrina Lleras", por haber sido mal entendida y por su prolongación en el tiempo, dejó una consecuencia negativa sobre las estrategias del Estado para resolver el conflicto político-militar. El recíproco respeto y la subordinación de los altos mandos militares al poder ejecutivo no han implicado la dirección política de la institución castrense. Lleras buscaba despolitizar a las Fuerzas Armadas en el sentido partidista, pero en ningún momento trataba de cortar la indispensable dirección política de las estrategias de seguridad nacional. La dirección política sobre la acción militar es sencillamente un deber indelegable de los gobernantes y, precisamente por eso, la Constitución hace del Presidente el "Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas". La falta de tal dirección ha tenido efectos sobre el logro de la pacifi-

cación constructiva del país, lo cual introduce tópicos conceptuales de la estrategia.

LA INTERACCIÓN POLÍTICO-MILITAR

El "filósofo de la guerra", Karl von Clausewitz, profundizó en la connotación política de los conflictos bélicos, proponiendo la definición de la guerra como la continuación de la política por otros medios⁷. Si la guerra es "continuación", la política la antecede: llegar a ella es una decisión de la política, entendida como "la conducción de lo colectivo". Siendo así los objetivos, desarrollo y consecuencias de la guerra se enmarcan en la órbita de responsabilidad de lo político. Lo militar es parte o, si se quiere, un medio del que se puede valer lo político para materializar su acción⁸. Por ello en todo conflicto bélico —más si es interno— lo militar debe interactuar con lo político, valorando las implicaciones políticas inscritas en la oportunidad, los métodos y los resultados de las operaciones militares.

Más importante aún, el objetivo político perseguido otorga o quita legitimidad a una acción de armas. De lo contrario se libraría la guerra por la guerra socavando la moral militar, uno de los factores intangibles más influyentes en la capacidad de un ejército. El compromiso con el combate es consecuencia de la claridad en que la "causa", por la cual se hacen sacrificios incluso el de la vida, es claramente identificable y tiene características de rectitud moral⁹. Aquí caben preguntas. Durante los últimos 50 años,

⁽⁵⁾ Pardo Rueda, Rafael. *Ob. cit.* p. 318-320.

⁽⁶⁾ Revista *Defensa Nacional*, Santa Fe de Bogotá D.C., marzo-abril de 1999, No. 446, p. 4. Los subrayados son míos.

⁽⁷⁾ Clausewitz, Karl von. *On War*. Routledge & Kegan (1908), 1984, p. 110. (Traducción propia).

⁽⁸⁾ Hay quienes sostienen que "la guerra es la impotencia de la política". Esta reflexión también es válida; sin embargo, ella no le quita la connotación política a la acción militar.

⁽⁹⁾ En la ciencia política, la palabra "legitimidad" tiene varias acepciones. Por lo anterior, cabe aclarar que aquí se emplea el término con base en el concepto de Dahl, R. A., expuesto en su obra *Análisis político moderno*, Fontanela: Barcelona, 1976, p. 75, en donde expresa que lo esencial de la "legitimidad" es la "cualidad de rectitud, decencia o bondad moral".

¿cuál ha sido la capacidad de las élites políticas del país para inspirar causas legítimas a la acción militar? ¿Han tenido la suficiente visión para reconocer la necesidad de cambios políticos, económicos, sociales y militares? De manera ilustrativa, Bernard Brodie apunta apoyándose en Clausewitz:

Las líneas principales a través de las cuales los eventos de la guerra continúan y a las que ellos están sujetos, son los rasgos de la política, la cual corre a lo largo de toda la guerra hasta que tenga lugar la paz... La guerra nunca puede ser separada del rumbo del intercambio político, y si, esto llegase a ocurrir en cualquier momento, toda la lógica estaría rota, y tendríamos delante de nosotros un asunto sin sentido y sin objeto¹⁰.

Sin embargo en la práctica, durante las tomas de decisiones en las guerras, las fricciones entre líderes políticos y militares no han sido pocas. De ahí la importancia de que unos y otros tengan presentes las consecuencias políticas de toda operación militar, sin importar su nivel¹¹. Dadas las peculiaridades de cada conflicto bélico, no existen reglas para evitar los errores en la interacción político-militar. No obstante, es un hecho demostrado que el riesgo de incurrir en ellos es disminuido por factores tales como la naturaleza del sistema político, la eficiencia y prestigio de la institución castrense y el carácter y personalidad del líder político¹². Aquí cabe llamar la atención en que la desaparición de la Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional en Colombia ha sido toda una equivocación, pues era el organismo

donde se realizaba, entre otros, el acople político-militar. Al respecto conviene reflexionar en las siguientes palabras de Gordon Craig:

Si una excesiva injerencia de los líderes políticos en el proceso de toma de decisiones para el diseño de los planes de operaciones militares, puede tener consecuencias funestas, con la incompetencia o desinterés por parte de ellos para ejercer control crítico sobre las decisiones militares, se corre el riesgo de dejar en manos de los militares poderes que pueden poner en peligro el logro de los objetivos nacionales, por lo cual el liderazgo político es en últimas el responsable¹³.

Y precisamente la actividad en la que la interacción político-militar resulta medular es en la concepción y aplicación de la estrategia para la solución del conflicto bélico. Cuando no existe una adecuada, fluida y constante interacción, la estrategia, si se logra, es equivocada o al menos incompleta, y en cualquier caso no actúa en la solución sino en el agravamiento del conflicto. Entremos entonces a analizar los conceptos relacionados con esta ciencia-arte.

LA ESTRATEGIA NACIONAL

Para comenzar es pertinente llamar la atención en el desarrollo y amplitud adquirido por el concepto de estrategia, para muchos en considerable indefinición. En la teoría el término expresa una orientación general de los recursos disponibles para alcanzar objetivos macro. En el diario vivir, por su parte, la definición más aceptada es la de "arte, traza

(10) Brodie, Bernard. *War and Politics*. Macmillan Publishing Co., 1978, p. 9. El subrayado es mío. (Traducción propia).

(11) Al hablar de niveles en las operaciones se hace referencia a tres: estratégico (Comando de las FF.MM. y comandos de cada Fuerza), operacional (Divisiones y Brigadas) y táctico (batallones). Lo importante aquí es enfatizar que cualquier acción militar, por insignificante que pueda parecer, tiene implicaciones políticas directas o indirectas, a nivel nacional, regional o local.

(12) Véase Craig, Gordon A. "The Political Leader as Strategist". En: *Makers of Modern Strategy*. Nueva Jersey: Princeton University, 1986.

(13) *Ídem*. (Traducción propia).

para dirigir un asunto"¹⁴. Hoy día, prácticamente en todos los campos del quehacer humano se utiliza el término "estrategia", tendiendo a concepciones de cómo actuar en diferentes actividades, sean éstas políticas, económicas, empresariales e inclusive personales.

Para este escrito, la estrategia es una ciencia-arte donde líneas de acción macro orientan los recursos durante un conflicto bélico –regular o irregular– *con miras a una solución favorable*, así la favorabilidad sea vista sólo desde el punto de vista de quien concibe la estrategia.

Etimológicamente, la palabra procede de los vocablos griegos que significan ejército y conductor. El concepto nace como un arte militar que se aplica a la reunión de los medios y al estudio de los modos de conducir un ejército hasta la presencia del enemigo¹⁵. El problema estaba circunscrito al ámbito castrense y hablaba de la dirección de la guerra, en la cual participaban únicamente medios militares. Su fin era la coordinación de las batallas, concretando sus acciones en planes de guerra y de campaña. Sin embargo, dada la experiencia de las dos guerras mundiales y la proliferación de los conflictos bélicos internos durante el siglo XX, la estrategia adquiere un enfoque más amplio, abandonando lo puramente militar y abarcando un ámbito de mayor cobertura: la guerra se acepta como un fenómeno donde se ven afectados todos los individuos y medios de una nación. En esta dirección encontramos las interpretaciones de Liddell Hart y Beaufré, y el con-

cepto de guerra revolucionaria de Mao Tse Tung.

Como consecuencia obvia de tal ampliación aparecieron distintas clasificaciones. Entre éstas la de Sir Basil Liddell Hart, quien en su principal obra considera que existen dos tipos, gran estrategia y estrategia pura¹⁶. Argumenta que la "gran estrategia" es sinónimo de las políticas guías para la conducción de la guerra, pero distinta a la "política fundamental de la Nación", por lo general, expresada en la Carta Magna. No obstante, hace ver que dicha política fundamental provee la meta a las políticas equivalentes a la "gran estrategia". Aclara también que el concepto expresa un sentido de "políticas en ejecución" y que su papel es el de *coordinar y dirigir los recursos de una Nación hacia el logro del objeto político de la guerra, el cual debe ser definido de manera coherente con la política fundamental de la Nación*¹⁷. La "gran estrategia", además, provee de objetivos a la "estrategia pura", la militar.

El concepto de "gran estrategia" es de la órbita de lo político estatal y equivale, hoy en día, al de "estrategia nacional" cuando un país se encuentra inmerso en un conflicto bélico. Como el término expresa un sentido de políticas en ejecución, entra a formar parte del ámbito de las "políticas públicas", toda vez que un conflicto armado, en especial interno, es de los que más afectan a la sociedad. No riñe con la lógica concluir que las acciones del Estado con miras a la solución de conflictos bélicos queden comprendidas en la definición de *conjunto de sucesi-*

⁽¹⁴⁾ El Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española, Editorial Espasa Calpe S.A. contiene la siguiente definición de estrategia: "Arte de dirigir las operaciones militares. Fg. Arte, traza para dirigir un asunto".

⁽¹⁵⁾ Del Ejército de España, *Lecciones de Historia Militar*. Ediciones Escuela Superior: Madrid, 1980, p. 27.

⁽¹⁶⁾ Hart, Liddell B.H. *The Strategy of the Indirect Approach*. Faber & Faber Ltd.: Londres, 1954, 1957. (Traducción propia). En la Escuela Superior de Guerra de Colombia se clasifica la estrategia en "nacional", "militar general" y "militar operativa". Sin embargo, en este ensayo es suficiente tomarla en dos clasificaciones: La nacional y la militar que, como se verá, equivalen, en su orden, a las de gran estrategia y estrategia pura de Liddell Hart.

⁽¹⁷⁾ *Ídem.*, p. 321, 322.

vas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas"¹⁸.

En consecuencia, la "estrategia nacional" es el conjunto de líneas de acción políticas, económicas, socioculturales y militares, diseñadas, dirigidas, coordinadas y aplicadas con el fin de mantener o alcanzar los fines del Estado-nación. Cabe aclarar que a dichos fines se les puede denominar objetivos nacionales y que su fuente primaria es la Constitución Nacional donde se ratifican la paz y la unidad nacional, y más específicamente el artículo segundo¹⁹.

Sin embargo, los objetivos de la estrategia nacional no se encuentran sólo en la Carta Magna. En su definición está implícito que su gobernante especifique objetivos nacionales intermedios²⁰ necesarios para alcanzar los fines de la Constitución. Una de las principales herramientas para ello es la expresión de su "Proyecto político", denominado también "La política de las políticas"²¹. Pero como en el proyecto político los objetivos se trazan en forma general, sin especificar aspectos como la asignación de responsabilidades de ejecución, surgen entonces los planes gubernamentales, otro instrumento para asignar objetivos a los recursos de la Nación, incluido el militar.

En suma, podemos decir que las políticas públicas –sean éstas de índole política, económica, sociocultural o militar– concebidas en el contexto de un conflicto armado, deben formar parte de una estrategia nacional. Si una política pública abarca líneas de acción en todos los campos se constituye, con propiedad

conceptual, en una estrategia nacional. En el fondo, pues, el concepto de estrategia nacional en países como el nuestro, con un conflicto armado interno, viene a ser lo mismo que el de "política nacional" y su referente se sintetiza en la promoción del contexto político, económico, sociocultural y militar que permita a la Nación la solución de su conflicto armado y, por ende, alcanzar los fines de la Constitución.

LA ESTRATEGIA MILITAR

¿Qué es la estrategia militar? ¿Cuáles son su razón de ser y su fin? ¿Es destruir o aniquilar al enemigo? Respondamos trayendo a colación la crítica más profunda formulada al pensamiento de Clausewitz, enunciada por Sir Basil Liddell, el oficial inglés cuya obra es considerada comparable en importancia y aporte a la del pensador alemán. En efecto, casi un siglo después de conocida la obra del "filósofo de la guerra", y previo estudio de 30 conflictos bélicos, Liddell Hart elaboró unas reflexiones que, de haber sido tenidas en cuenta por el pensamiento político y militar latinoamericano, hubieran evitado sensiblemente las equivocaciones de la Doctrina de Seguridad Nacional. La crítica se centra en el concepto de estrategia militar, definido por Clausewitz como:

el empleo de las batallas para lograr los objetivos de la guerra... En otros términos, la estrategia establece el plan de guerra, trata el curso de las distintas campañas que la

⁽¹⁸⁾ Salazar Vargas, Carlos. "Definición de políticas públicas". En: *Las políticas públicas*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas Javegraf: Bogotá, 1995, p. 30.

⁽¹⁹⁾ Los artículos 1 y 22 de la Constitución Política de Colombia determinan lo correspondiente a la paz y a la unidad nacional. El artículo 20. reza así: "Son fines esenciales del Estado: Servir a la Comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".

⁽²⁰⁾ En el Manual de Seguridad y Defensa Nacional FFMM. 3-43 (1996) del Comando General de las FFMM., a los objetivos nacionales se les divide en "permanentes" y "actuales". Los primeros contenidos en la Constitución y los segundos definidos en los planes gubernamentales, p. 22.

⁽²¹⁾ Salazar Vargas, *Ob. cit.*, p. 159.

componen y regula las batallas que han de librarse en cada una²².

Pues bien, Liddell Hart hace ver cómo la definición *incurre en el error de sugerir que la batalla es el único medio para lograr el objetivo estratégico*. En sus palabras,

tiene el defecto de introducir la técnica guerrera en el campo de la política o alta dirección de la guerra, la cual cae necesariamente bajo la responsabilidad de los gobiernos y no de los jefes militares que aquéllos emplean como agentes ejecutivos de las operaciones²³.

En otras palabras, en términos de la Colombia de hoy, sería lo mismo decir que la definición de Clausewitz le introdujo "guerrerismo" a la política de la nación cuando ésta se encontraba comprometida en un conflicto bélico. Ampliando su argumento, el pensador inglés escribe:

[Por esta razón] los discípulos de Clausewitz, menos profundos que el maestro, dieron el fácil paso de confundir los medios con el fin y llegaron a la conclusión de que en la guerra todas las consideraciones debían subordinarse al objeto esencial de librar una batalla decisiva²⁴.

Tal crítica originó el concepto de "gran estrategia" para dejar en claro el fin de la

estrategia militar. De esa forma queda reorientado el pensamiento central de Clausewitz, siempre insistente en la necesidad de que lo militar actúe teniendo en mente un "norte" político. En la distorsión que supone la confusión de los medios con el fin es donde varios militares a lo largo de la historia moderna, incluyendo los colombianos²⁵, pretenden subordinar la política a las operaciones militares una vez iniciada la guerra²⁶.

Por ello se considera más precisa y aclaratoria la definición de estrategia militar como *el arte-ciencia de dirigir, distribuir y aplicar los medios militares para alcanzar los objetivos trazados por la política nacional*²⁷. De aquí se desprenden aspectos conceptuales importantes. En primer lugar, para efectos de planeamiento estratégico militar se deben considerar detenidamente tanto los mensajes como las consecuencias políticas derivadas de la ejecución de una operación militar, preguntándose si realmente contribuyen al logro de los objetivos políticos. En segundo lugar, los comandantes militares deben tener claridad meridiana sobre los objetivos de la estrategia nacional, diseñando una estrategia consecuente con ella.

En otras reflexiones complementarias, Liddell Hart hace ver la equivocación de

⁽²²⁾ Clausewitz, Karl von. *Ob. cit.*, p. 241. (Traducción propia).

⁽²³⁾ Liddell Hart, *Ob. cit.*, p. 319.

⁽²⁴⁾ *Ibid.*, p. 319-320.

⁽²⁵⁾ En su libro *El poder militar en Colombia*, el mayor (R) Gonzalo Bermúdez Rossi resume su crítica a la Doctrina de Seguridad Nacional en los siguientes términos: "Se ha hecho una inversión del pensamiento de Clausewitz; este teórico militar concibe que "la guerra no es otra cosa que la continuación de la política por otros medios", y en la DSN se estima que la política es la continuación de la guerra por otros medios" (p. 334).

⁽²⁶⁾ Una evidencia del fenómeno descrito se puede observar en los términos utilizados —que conocí durante toda la carrera militar hasta mi retiro en diciembre de 1996— para la formulación de la misión (el "norte" de acción) de un batallón o de una brigada. En efecto, éstas, *grasso modo*, se formulan así: "Mantener o reestablecer el orden público en la jurisdicción asignada". Si tenemos en cuenta que la Constitución del 91 pone la responsabilidad del orden público en cabeza de los gobernadores y alcaldes, dicha formulación, al menos debería decir "Apoyar a la autoridad competente en su responsabilidad de mantener el orden público". El hecho es que la formulación tradicional ha facilitado el empleo del aparato militar, en busca de resolver conflictos sociales, sin consultar siquiera a la autoridad política si lo considera o no necesario y/o conducente.

⁽²⁷⁾ *Ídem.*, p. 321. La definición que se propone es prácticamente la misma de Liddell Hart, con la diferencia que él sólo habla de "arte" y de "para realizar los fines de la política", es decir, no incluye el concepto de "política nacional", lo cual en Colombia podría dar lugar a equivocadas interpretaciones por nuestra tendencia a ligar el concepto de "política" a los aspectos partidistas o electorales.

tener como objeto central el destruir la fuerza enemiga. Por el contrario, argumenta que incluso si la batalla decisiva fuese el objetivo final, la estrategia militar tiene como objeto llegar a dicha batalla en las circunstancias más ventajosas posibles. Mientras más favorables sean las circunstancias, habrá menor cantidad de combates. Las afirmaciones están en la misma dirección del pensamiento de Sun Tzu, cuando sostiene que la máxima excelencia del estratega militar consiste en romper la resistencia enemiga sin necesidad de combatir²⁸. Como dice Liddell:

La perfección de la estrategia militar, será entonces, provocar una decisión sin necesidad de ningún combate serio... *De aquí que su verdadero objeto no sea tanto buscar la batalla como buscar una decisión estratégica lo bastante ventajosa para que, si no provoca por sí misma la decisión, su continuación por la batalla la logre con seguridad*²⁹.

Dicho de otra manera, el objeto central de la estrategia militar es crear un contexto que provoque la anulación de la voluntad de lucha armada del oponente, o su sensible disminución. En cuanto menos combates se libren, la estrategia militar ha sido mejor concebida. La prolongación de un conflicto armado produciendo muertes de lado y lado y, por ende, descomponiéndose y desgastando a los contendores obstinados en buscar la batalla decisiva, tiene, entre sus causas, bien la ausencia de pensamiento estratégico, bien la concepción y aplicación de una estrategia militar equivocada en su objeto.

Ahora bien, no basta tener claro el "norte" de la estrategia militar, sino que su concepción e implementación deben ser dinámicas y flexibles. El pensamiento estratégico efectivo se mantiene en constante re-creación y reajuste, partiendo de diagnósticos objetivos de las situaciones "macro" que gravitan sobre el conflicto bélico. Como dice un especialista:

El pensamiento estratégico es inevitablemente pragmático. Éste depende de las realidades geográficas, sociales, económicas y políticas, así como de otros factores cambiantes que hacen aparecer los problemas y conflictos que la guerra busca resolver³⁰.

Antes de finalizar este apartado es importante llamar la atención en que, a diferencia de otras Fuerzas Militares³¹, nuestro estamento castrense no tiene suficiente claridad sobre el concepto de estrategia militar. El curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra en 1988 no discutió una definición oficial; los manuales tampoco lo hacen³². Así, junto a la equivocada interpretación de Clausewitz a la que se hizo referencia, se puede encontrar una razón para que el pensamiento estratégico militar no haya sido el más adecuado para contribuir a la solución de nuestro conflicto interno.

LOS ÚLTIMOS GOBIERNOS Y LA ESTRATEGIA

Habiendo reflexionado sobre algunos aspectos conceptuales llega el momento de enfrentar los hechos de nuestra historia reciente. Desde mediados de los ochenta

(28) Sun, Tzu. En: *Roots of Strategy*. Vol. I. Stackpole Books, Cameron and Kelker Streets: Harrisburg, I, s.f., p. 26. (Traducción propia).

(29) Liddell Hart. *Ob. cit.*, p. 324, 325. El subrayado es mío.

(30) PARET, Peter. *Makers of Modern Strategy*. Princeton University Press: Nueva Jersey, 1986, p. 3. (Traducción propia).

(31) Por ejemplo, las FF.MM. de los EE.UU. tienen la siguiente definición oficial de estrategia militar: "El arte y ciencia del empleo de las Fuerzas Armadas de una nación para garantizar los objetivos de la política nacional, mediante la aplicación de la fuerza o la amenaza de hacerlo". Definición citada por Summers, Harry G. *On Strategy. A critical Analysis of the Vietnam War*. Presidio Press: Novato, 4ª edición 1984, p. 4. (Traducción propia).

(32) Los dos Manuales que tratan los asuntos relativos a la estrategia son: El Manual de Seguridad y Defensa Nacional FF.MM. 3-43 de septiembre/96, y el Manual de Estrategia Militar General de junio/89.

el conflicto interno con las FARC, el ELN y un reducto del EPL ha pasado por la intensificación y la descomposición, agravadas por la progresiva degradación de la guerra desde la aparición de las Autodefensas Unidas de Colombia. Además de las cifras, varios estudios lo demuestran³³. Pretender atribuir la causa principal de ese proceso a la ausencia de estrategias nacionales adecuadas y, en consecuencia, a estrategias militares incoherentes con los objetivos políticos, sería simplificar el problema. Lo muestran los procesos de paz logrados con el M-19, una porción del EPL, el PRT y el Quintín Lame. Sin embargo, se puede afirmar que los errores de los gobiernos en el campo estratégico han influido para que el conflicto haya llegado al estado en que hoy se encuentra. Veamos entonces el comportamiento de los últimos gobiernos.

Gobierno Barco: estrategia nacional coja

En su proyecto político, el presidente Barco trazó los objetivos generales de pacificación del país en los siguientes términos:

Hay que poner en marcha un plan que permita la reincorporación de quienes han escogido el camino de la subversión armada. Para que se incorporen a la plenitud de la vida civil. Para que puedan hacerlo dentro de un ambiente de seguridad, y así ejerzan, como ciudadanos, los derechos que les corresponden.

Más adelante anunció la creación de un organismo directamente dependiente de la Presidencia de la República, encargado de dirigir y coordinar

los planes políticos, sociales y económicos que contribuyan a la normalidad, y promuevan la rehabilitación de las zonas y las gentes azotadas por la violencia³⁴.

El gobierno no se quedó en el anuncio de planes. Un mes después de su posesión emitió "una política de cambio para la reconciliación, rehabilitación y normalización", contenida en el "Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)" –una readecuación del ideado durante la administración Betancur–, implementado a partir de noviembre de 1986 como parte del plan de desarrollo del gobierno³⁵.

Al examinar el documento se observa que el recurso militar se consideró de manera marginal y sin que se le asignara ningún objetivo. En lo político, económico y social hay claridad y coherencia: el "qué" y el "cómo" la financiación y las responsabilidades poseen objetivos y medios para alcanzarlos, acordes con los trazados en el discurso de posesión, y en últimas con la Constitución. Es decir, el plan constituyó una "estrategia nacional" concordante con los fundamentos conceptuales antes expresados, exceptuando la consideración del recurso militar, haciendo del PNR una estrategia nacional coja, en cuya concepción se hizo presente la "costumbre" colombiana de considerar que no es necesario, o no se debe, dirigir políticamente lo militar.

El objetivo político del plan decía, entre líneas, que la solución a fondo de las causas objetivas de la violencia política en las zonas menos desarrolladas, le quitaría argumentos y piso político a las guerrillas, y relegitaría al Estado colombiano, fortaleciendo la unidad nacional. Así, por ejemplo, se leía en la parte introductoria del capítulo "Objetivos, metas, estrategias y políticas":

Se busca, entonces, la transformación del entorno socioeconómico de las regiones a la vez que se logre una acción institucional efectiva a través de la adecuación y presencia del aparato estatal. En forma para-

³³ Véanse, por ejemplo, los trabajos de Alejandro Reyes Posada o Jaime Zuluaga Nieto. También demuestran el proceso de descomposición y degradación del conflicto varios informes de ONG nacionales e internacionales.

³⁴ Discurso del doctor Virgilio Barco Vargas ante el Congreso de la República al tomar posesión de la Presidencia de Colombia. Bogotá, agosto 7 de 1986. Biblioteca Palacio de Nariño, p. 21-22. El subrayado es mío. La segunda cita está en la p. 22. Nótese que por ningún lado aparece mencionado lo militar.

³⁵ Pardo, R. *Ob. cit.*, p. 20.

lela, se busca acercar el Estado a las necesidades de las personas para lograr su integración política, social y económica al resto del país, de modo que pueda consolidarse allí una sociedad justa, soporte de la democracia y de la convivencia pacífica³⁶.

Pero... ¿y lo militar? Sólo al final se menciona marginalmente, sin asignarle objetivo al Ejército Nacional, haciendo parte del sector justicia, defensa y seguridad al que se ordena el *desarrollar los programas y proyectos de acuerdo con sus respectivas áreas de trabajo, dentro del marco de las políticas del PNR*. ¿No tenía la institución castrense nada específico qué hacer? Se le hubiese podido asignar el objetivo de proveer a los municipios PNR de una cortina de seguridad, propósito que implicaba una línea de acción estratégica de operaciones de disuasión activa y de protección de la población civil, más allá de las tradicionales operaciones "ofensivas" en todo el territorio nacional³⁷. ¿En qué quedó el discurso del Presidente referido a un ambiente de seguridad?³⁸.

En la realidad lo militar quedó sólo con el "norte", derivado de su misión constitucional, la que abandonada a la interpretación de los mandos militares ha dado lugar, en los hechos, a la aplicación de una estrategia militar interesada nada más que en mostrar resultados en términos de "bajas enemigas": su objeto o fin es así equivocado. En cortas palabras, el componente militar actuó en la dirección asignada por sus mandos, mientras lo político, económico y social operó según lo establecido en el PNR³⁹.

Gobierno Gaviria: error estratégico y sin evaluación de lo militar

Leal Buitrago evaluó acertadamente este gobierno al señalar la "ambivalencia que tuvo la política de seguridad... que luego de un avance institucional indiscutible retrocedió, debido al guerrerismo desatado en los dos años finales del mandato"⁴⁰. Ahora bien, el analista no observó que dicho "guerrerismo" obtuvo su dinámica del enorme vacío en la interacción políti-

(36) Presidencia de La República, Consejería para la reconciliación, normalización y rehabilitación. Plan Nacional de Rehabilitación: *Una Estrategia de desarrollo social y regional para la reconciliación, 1986-1990*. Sección Publicaciones SENA, Dirección General, 1988, p. 27.

(37) En las Memorias al Congreso presentadas por el Ministerio de Defensa Nacional, los 20 de Julio del 87, 88, 89 y 90, siempre se muestran los resultados de la gestión operacional en términos de "bajas y capturas enemigas". En ningún momento se informan operaciones de seguridad en las poblaciones del PNR.

(38) Durante los cuatro años de ejecución del PNR, si bien hubo obras públicas concertadas con las comunidades que favorecieron su desarrollo, se presentaron 8.374 homicidios con motivación política, producidos en masacres y asesinatos selectivos, mientras que en combates murieron 3.357 personas entre miembros de la fuerza pública y guerrilleros. Quiere esto decir que de las muertes producidas por el conflicto armado interno, durante el lapso referido, el 71% fueron civiles. Fuente de las cifras: Comisión Colombiana de Juristas.

(39) Al estudiar las memorias al Congreso presentadas por los ministros de Defensa del período Barco, solamente en una de ellas se hace alguna referencia al PNR en el sentido de que algunas unidades de ingenieros militares apoyaban el plan con maquinaria, lo cual constituye un apoyo material al plan, mas no una integración de la institución castrense al logro del objetivo político. Por lo demás en todas se informan resultados militares en términos de operaciones militares realizadas y "bajas y capturas enemigas", e incautaciones de material de guerra, al nivel país, sin referirse para nada a la situación de seguridad de los municipios del PNR. De otra parte, durante el segundo semestre del 86 y todo el año 87 el autor se desempeñó como miembro del Estado Mayor de un Comando Operativo que ejecutó operaciones en varias áreas sujetas al PNR, y nunca en dicho Comando se recibió del mando superior una directiva u orden de operaciones que hiciera siquiera alguna referencia al PNR.

(40) Buitrago Leal, Francisco. "Ambivalencias entre la paz y la guerra". En: *El Espectador*, 4 de diciembre de 1994, citado por Pizarro Leongómez, Eduardo. En: *La reforma militar... Ob. cit.*, p. 202.

co-militar de la operación sobre Casa Verde, al comienzo del gobierno. De nuevo la ausencia de dirección política de lo militar se hizo presente en el Estado. En dicho vacío y en una incoherente evaluación castrense de la estrategia nacional contra la violencia, se pueden encontrar causas determinantes de que el avance institucional—representado en la creación de la Consejería de Seguridad Nacional, el nombramiento de un ministro de defensa civil y la concepción de la estrategia nacional contra la violencia—, no aportara los frutos que hubiese podido.

Cuatro meses después de posesionado Gaviria tuvieron lugar dos trascendentes hechos para la vida política del país. El 9 de diciembre de 1990 se realizaron las elecciones de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, responsables de la redacción de una nueva Carta Política. No obstante, en la madrugada del mismo día se inició la "Operación Colombia", cuyo objetivo fue ocupar—mediante operación militar de "ataque a una posición fortificada"⁴¹—, los campamentos, construcciones y refugios de las FARC en Casa Verde, sitio donde durante siete años estuvo ubicado su Estado Mayor.

La imposibilidad de contactos con la Coordinadora Guerrillera antes de las elecciones de la Constituyente, pese a la presentación pública de los criterios de la política gubernamental para la paz y de la disposición presidencial para negociar con las FARC y el ELN su acceso a la Asamblea, unido a ocho años de diálogos sin

resultados satisfactorios⁴², inclinaron la balanza del lado de la acción militar.

¿Pero cuál fue el objetivo político buscado con tal operación? En el gobierno no hubo objetivo trazado para una acción de esa magnitud y trascendencia. Recién posesionado Gaviria, dijo: *no hay terrenos vedados para la fuerza pública: Se cumple el deber sin pedir permiso*⁴³. Sin embargo, dicha directriz no constituye un objetivo político para los medios militares. La falta de objetivo se ratifica en la afirmación del Consejero de Seguridad del momento: *la decisión del asalto a Casa Verde no fue ni presidencial ni política*. Tanto la fecha de ejecución como los medios a utilizar fueron producto de una decisión exclusivamente militar, ratificando la tendencia colombiana de considerar lo militar separado de lo político. Hay que aclarar que el gobierno estaba previamente informado de la operación⁴⁴.

Se deduce, en primer lugar, que de cualquier manera la decisión fue política. Si el Presidente conoció la operación y no la detuvo, tomó una decisión. En segundo lugar, la concepción del objetivo político, si se pensó en él, se dejó en manos del mando militar. La operación militar de más trascendencia después de Marquetalia fue una decisión política en donde el jefe del Estado no trazó ningún objetivo, su dirección fue la gran ausente. Si tal acontece con una operación de esa significación, ¿qué esperar de las acciones militares realizadas casi a diario en el país? Sencillamente, no se ejecutan pensando en una intencionalidad política específica⁴⁵.

⁽⁴¹⁾ Ésta fue la clasificación técnica que se le dio a la operación en el "caso táctico" que posteriormente la estudió, el cual reposa en los archivos del Departamento de Operaciones del Comando del Ejército.

⁽⁴²⁾ Véase Pardo, R. *Ob. cit.*, p. 355-363.

⁽⁴³⁾ *Ídem.*, p. 355. En reciente conversación personal con Rafael Pardo R., me manifestó que el Presidente emitió la directriz pensando principalmente en el ambiente que se vivía por los secuestros de impacto nacional que había producido la mafia de Medellín, a raíz de los cuales las influyentes familias de los secuestrados presionaban la NO ejecución de operaciones de rescate.

⁽⁴⁴⁾ *Ídem.*, p. 355-356.

⁽⁴⁵⁾ Durante mi carrera militar, en la cual ocupé cargos operacionales, académicos y administrativos, y durante la cual fui alumno de cuatro (4) cursos para ascenso y profesor de otros tantos, nunca leí, hablé o escuché hablar concretamente de la intencionalidad política de alguna operación militar ejecutada o a ejecutar. En ocasiones se hacía referencia sólo a la "misión constitucional", que si bien puede contener objetivos políticos, éstos son muy abstractos y dan lugar a mucha subjetividad.

La operación sobre Casa Verde muestra un vacío en la interacción político-militar de consecuencias negativas para la dinámica del conflicto y, por ende, para el país⁴⁶. El momento de su ejecución no fue ni oportuno ni acertado, teniendo en mente el contexto político de las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente. ¿No hubiese sido más oportuna esa decisión una vez promulgada la nueva Constitución, después del fracaso en la negociación para la incorporación de las organizaciones guerrilleras en la Asamblea? Como toda operación militar tiene un mensaje y unas consecuencias políticas, el resultado obtenido fue el cierre de una posible negociación de paz a cambio de la participación en la Constituyente, fortaleciendo, más bien, la voluntad guerrillera de lucha. El ambiente de desconfianza de las FARC, alimentado desde las “negociaciones Betancur” por la impunidad de los asesinatos de los miembros de la UP, recibió un nuevo impulso que ha permanecido en los intentos de negociación posteriores⁴⁷.

En una de las políticas públicas “bandera” del gobierno Gaviria, la “Estrategia Nacional contra la Violencia”, el problema radicó en que los indicadores para evaluar la acción militar no se aplicaron en concordancia con la estrategia, ahondando la intensificación y descomposición del conflicto. Teniendo en cuenta la trayectoria de los hechos durante el gobierno Barco, la Consejería de Seguridad Nacional procuró evitar la ausencia de dirección política sobre lo militar –como sucedía en el PNR–.

La magnitud y la complejidad de la violencia, donde tienen cabida diversos agentes –narcotráfico, guerrilla, delincuencias común y organizada, y grupos de justicia privada– desbordan los criterios convencionales que asocian las manifestaciones violentas en una sociedad a factores estructurales de tipo socioeconómico o sociopolítico. En efecto, *el aumento de las tasas de criminalidad en Colombia mal podría atribuirse a supuestas o reales alteraciones en las condiciones sociales o políticas del país en los últimos años*⁴⁸.

Se observa un error de apreciación, puesto que sí se podía atribuir, al menos en parte, el aumento de las tasas de criminalidad a una alteración política importante, la producida con la aparición pública de la UP durante las negociaciones del gobierno Betancur y los asesinatos contra sus miembros: motivo adicional de justificación para la progresiva radicalización y descomposición de las FARC y su consecuente incremento de acciones violentas contra miembros de organismos del Estado y de la población civil, respondida a su vez con la violencia de unos paramilitares penetrados por las mafias del narcotráfico, quienes calificaban las actuaciones de la UP como de “doble juego”.

No obstante, hay que destacar que el diagnóstico reflejó la realidad de una violencia múltiple y compleja que estaba afectando sensiblemente a los colombianos. Hubo una clara intención de corregir errores anteriores. Además de ampliar la cobertura del PNR en 100 municipios, se desmarginalizó el aspecto asignándole objetivos políticos desde donde diseñar la correspondiente estrategia mili-

⁽⁴⁶⁾ Al respecto, se han realizado varios estudios que demuestran cómo la intensidad y descomposición del conflicto (*léase* en este punto terrorismo) se incrementaron a partir de esa fecha. Entre éstos, los cuadros tomados de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en 1996, presentados por Pardo R. *Ob. cit.*, p. 378-390.

⁽⁴⁷⁾ En palabras de Raúl Reyes, ellos se sintieron traicionados, y califica la operación como un “golpe artero, traicionero del señor Gaviria”. Véase “El Ataque a Casa Verde”, entrevista realizada por Arturo Alape a Raúl Reyes. *El Espectador*, jueves 4 de febrero/99, p. 10-A. Después vendrían los intentos de negociación en Caracas y Tlaxcala.

⁽⁴⁸⁾ Presidencia de la República. *Estrategia nacional contra la violencia*, Bogotá, mayo de 1991, p. 8. El subrayado es mío.

tar⁴⁹. Además, se trazaron objetivos políticos nacionales:

El Gobierno Nacional con su política para combatir los diversos agentes violentos busca disminuir los altos índices de criminalidad, reducir la violencia social y desarrollar medidas de largo alcance que aseguren la tranquilidad pública⁵⁰.

Además, se formularon objetivos para cada agente de violencia, como para la guerrilla:

La política gubernamental frente a los grupos alzados en armas tiene como objetivos prioritarios crear las condiciones para que estos grupos se acojan al proceso de paz, impedir que los violentos alcancen o mantengan la iniciativa y neutralizar la actividad guerrillera,

incluyendo las acciones generales a realizar (las líneas de acción estratégica)⁵¹.

A pesar de lo anterior, en la concepción de la directiva hay un error probablemente derivado del cometido en el diagnóstico general. En la "Política para enfrentar los diversos agentes de violencia" no se destinó ningún aparte hacia los grupos paramilitares o delincuencia organizada. Sólo hubo un apartado general para el "Control de la delincuencia"⁵². De todas maneras, la estrategia contra la violencia, complementada con la Directiva Presidencial sobre las responsabilidades de las entidades del Estado, fue una "estrategia nacional" en concordancia con los conceptos analizados en

este escrito. Ha faltado pues objetividad en la afirmación tradicional de la institución castrense, a través de los militares en retiro que escriben y opinan públicamente, en el sentido de que nunca ha habido una estrategia nacional cuyo propósito se encamine a dar solución al conflicto interno⁵³. Las ha habido, con los errores señalados, en últimas, producidos por la ausencia de verdadera dirección política sobre lo militar.

Considerando las Memorias en donde se reportan las operaciones militares, se observa que en el Ministerio de Defensa no existen elementos de juicio para evaluar los resultados de una de las políticas públicas principales del gobierno Gaviria: no se diseñaron indicadores de gestión para medir el logro de los objetivos trazados, o si acaso se hizo no se tuvieron en cuenta al rendir los informes al Congreso. ¿Cómo determinar hasta que punto se lograron *disminuir los altos índices de criminalidad, reducir la violencia social y desarrollar medidas de largo alcance que aseguren la tranquilidad pública*? ¿Cómo establecer hasta que punto se pudo *impedir que los violentos alcancen o mantengan la iniciativa y neutralizar la actividad guerrillera*?⁵⁴.

En suma, para el Ejército la Estrategia Nacional contra la Violencia se quedó en el papel. En el diseño de su estrategia trabajó con los tradicionales objetivos fijados en la Constitución que, desde su interpretación militar, se queda en la ya inveterada estrategia de "destrucción o aniquilamiento"⁵⁵.

⁴⁹ Véase la Directiva Presidencial No. 05 del 28 de diciembre de 1991, p. 5.

⁵⁰ *Ídem.*, p. 9. El subrayado es mío.

⁵¹ *Ídem.*, p. 12.

⁵² *Ídem.*, p. 13.

⁵³ Véase, por ejemplo, "Respuestas personalísimas de un general de la República sobre cosas que todo el mundo sabe", en Deas y Llorente. *Ob. cit.*, p. 362-63.

⁵⁴ Si se estudian comparativamente las cifras de muertes violentas producidas por el conflicto armado en los gobiernos Barco y Gaviria, se tiene que las producidas en asesinatos selectivos y masacres disminuyeron en un 6% en el período Gaviria y las producidas en combate aumentaron en un 48% comparativamente con el lapso 87-90. No obstante, no hubo indicadores de gestión en esta dirección, o al menos no fueron tenidos en cuenta por el Ministerio de Defensa en sus memorias. Fuente de cifras: Cuadros de la Comisión Colombiana de Juristas.

⁵⁵ Durante el segundo semestre del 91 y durante los años 92 y 93, el autor se desempeñó como Comandante de Batallón. En el 92 fue condecorado por haber sido Comandante de la Unidad Táctica

Gobierno Samper: retroceso estratégico

Si durante la administración Gaviria hubo estancamiento en el logro de la dirección política de lo militar, durante la de Samper el retroceso fue marcado. Debido al Proceso 8.000, no existió un prerrequisito fundamental para la dirección político-estratégica de las FF.MM.: la legitimidad del gobernante. Este grave vacío —que a la vez incrementó la deslegitimación del régimen político y agravó el inveterado problema de la debilidad del Estado colombiano—, fue decisivo para que los actores del conflicto al margen de la ley revitalizaran su causa acelerando la dinámica de intensificación, descomposición y degradación del conflicto. El gobierno se caracterizó, entre otros aspectos, por los bandazos del Presidente orientados a mantenerse en el poder sin importar el precio para un país sumido en la violencia. Uno de sus frutos fue la ausencia de una adecuada estrategia nacional, tarea que requiere un “norte” imposible de fijar entre bandazos encaminados a recuperar una legitimidad desde la sala de “cuidados intensivos”.

Del discurso de posesión de Samper, la Consejería para la Defensa y Seguridad tomó el único párrafo que permitió vislumbrar un objetivo político para el diseño de una estrategia:

Vamos a crear un nuevo modelo de sociedad, el de la convivencia democrática donde encontremos finalmente la forma de vivir con nuestras diferencias. No es posible que nuestra gran riqueza, el pluralismo, la diversidad, se haya convertido en nuestra gran tragedia: la de seguir enfrentados por el solo hecho de ser diferentes.

Del párrafo derivó el “Programa Presidencial para la Seguridad Ciudadana”, manteniendo vigente la estrategia nacional contra la violencia diseñada por el anterior gobierno⁵⁶.

Sin mayor análisis salta a la vista que el “programa” para la seguridad ciudadana no amerita el nombre de Estrategia Nacional. Es, si acaso, una línea de acción estratégica para el componente social del Estado. ¿Pero una línea de acción que hace parte de cuál estrategia? Se podría pensar que fue un complemento a la estrategia nacional contra la violencia, pero de ser así ninguno de los informes de los cuatro ministros de Defensa al Congreso rinde cuentas en esa dirección.

No obstante, hay que decirlo, se logró el “fortalecimiento y la modernización de la función policial”. Pero la causa subyacente no fue la dirección estratégica de la Presidencia, sino, irónicamente, el Proceso 8.000. Un mes antes del inicio del gobierno Samper se abrió la investigación sobre la nómina del cartel de Cali asignando “pagos extras” al 85% de la Policía Metropolitana de dicha ciudad. Finalizando el año 94, al recibir la Dirección de la Policía, el general Serrano profundizó las investigaciones.

En el terreno castrense, por la dirección del Ministerio de Defensa pasaron cuatro funcionarios que sólo lograron, con no pocos dolores de cabeza, mantener el principio democrático de subordinación del poder militar al civil, e introducir criterios gerenciales a la administración sin sensibles beneficios ni para la defensa y seguridad nacional, ni para el presupuesto. Por más administración técnica sobre los recursos, sin objetivos estratégicos claramente definidos acompañados de férrea voluntad para alcanzarlos, la inversión no se hará en lo realmente importante.

Ante la incapacidad ética y política del gobernante para dirigir lo militar, y ante la necesidad lógica de que lo castrense actúe en aras de objetivos políticos, el vacío trató de ser llenado por el mando castrense con una visión política equi-

que mejores resultados produjo en el país en términos de “bajas enemigas”. Durante todo el período señalado nunca recibí una directiva que trazara parámetros de acción militar respecto a la estrategia nacional contra la violencia.

⁽⁵⁶⁾ *Cartilla informativa sobre Seguridad y Defensa Nacional*, Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional, Talleres Gráficos Editorial Linotipia Bolívar y Cía.: Bogotá, 1995, p. 21-26.

vocada. El mando del Ejército, aferrado al paradigma de la estrategia de "aniquilamiento", fue ejercido la mayoría del tiempo por el general Harold Bedoya, un hombre cuya radicalización fue obstáculo permanente para el análisis objetivo del conflicto. Recordemos que las operaciones militares prioritarias del Ejército –en un gobierno apoyado por los dineros de la mafia de Cali– fueron aquéllas destinadas a reprimir los campesinos cultivadores de coca en el sur del país, con el objetivo, prácticamente imposible por el contexto político, de quitar base social y fuentes de financiación a las FARC.

La equivocada estrategia militar provocó tensiones. Las imágenes televisadas de los militares tratando con violencia a los campesinos, la acción de tutela contra el Comandante de la Brigada, extendida al Comandante del Ejército por haber colocado un retén para impedir la llegada de la protesta a Florencia, movilizaron a los campesinos en torno a las FARC como ningún político hubiera podido hacerlo. Y para completar el general Bedoya, con amplio despliegue periodístico, oficializó la publicación del libro *El Cartel de las FARC*. Como era de esperar, las FARC incrementaron su radicalización y su voluntad de "guerra contra el Establecimiento". Para este reproche se debía tener, al menos, el respaldo ético-moral en la cabeza del Estado que el Ejército pretendía defender. Pues bien, diez días después se lanzó la más fuerte ofensiva guerrillera que el país recuerde, iniciada con el asalto a la base militar de Las Delicias, pasando por La Carpa, San Juanito, Patascoy y El Billar, y culminando con la que, en una salida en falso, Pastrana denominó "la despedida de Samper".

¿Qué sucedió con los paramilitares? Aprovechando la debilidad del gobierno y que el Estado parecía no darse cuenta de su existencia, iniciaron desde julio de 1995 su laboratorio de terror contra la población civil con las masacres de Urabá, respondidas con la misma moneda por parte de las FARC. Y como el experimento dio resultados favorables se fueron extendiendo progresivamente en el país hasta llegar a las goteras de Bogo-

tá con la masacre perpetrada en La Horqueta, Cundinamarca. Esta ofensiva criminal estuvo acompañada de los primeros pasos en la búsqueda de legitimación de su organización como movimiento político-militar.

En fin, el cuadro no podía ser peor al finalizar el gobierno Samper. El porcentaje de civiles muertos a raíz del conflicto continuó en curva creciente; las bajas en el Ejército y la Policía –muertos, heridos y retenidos por las FARC– aumentaron sensiblemente; las cifras de secuestros se dispararon como nunca antes; y, como si fuera poco, las estadísticas de desplazados por la violencia tuvieron una curva marcadamente ascendente, con desplazamientos de población hacia los países vecinos.

Gobierno actual: pocos indicios para el optimismo

Ante la evolución del conflicto armado en detrimento, cada vez más, de los derechos humanos fundamentales, y ante la expresión de la sociedad en octubre del 97 al depositar 10 millones de votos contra la violencia, el candidato Pastrana con olfato político, que no de estadista, se apropió del tema de la paz. A favor de la solución del problema estratégico agravado durante el gobierno anterior, el país se quitó el "peso muerto" de la ilegitimidad de su gobernante. Pero el alivio no ha sido suficiente.

Una vez posesionado, con sus primeras decisiones rompió la barrera de desconfianza de las FARC –acumulada a lo largo de los años–, tratando de meterlas en una especie de cerco político, nacional e internacional, donde las opciones son "se negocia o se negocia". Una de sus primeras acciones fue terminar de dar sepultura a la Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional, ente encargado de la Estrategia. Las decisiones iniciales del Presidente conducen a pensar que otorgó prioridad a la acción política sin el marco de una estrategia nacional: de ser así, mal podría esperarse una estrategia militar coherente con el gran objetivo nacional de la paz.

Lo corrobora Thomas Pickering, subsecretario de Estado para asuntos políticos de los EE.UU., cuando dijo al finalizar su reciente visita a Colombia: "queremos ayudar, pero queremos saber cuál es la estrategia". Y lo mismo el Presidente enviando avanzadas cuando iba a presentar en los Estados Unidos su plan de paz⁵⁷. Existen dos posibilidades: o el gobierno no está seguro de que el Plan de Desarrollo se pueda considerar una estrategia nacional; o que el país del Norte quiera otro tipo de estrategia, una en que el problema del narcotráfico sea considerado de manera prioritaria⁵⁸.

El "Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002", en el artículo 1º, enuncia los objetivos por los que se alcanza el cometido fundamental, *la búsqueda y conservación de la paz*. Aunque ninguno de ellos se formuló para el componente militar, en el numeral 12, dedicado a "Defensa y Seguridad", se formula el de "contribuir a la consolidación de un entorno de seguridad y confianza ciudadana como base para una paz justa y duradera, que sea el cimiento del desarrollo social y económico". Hasta aquí todo aparece concatenado. No obstante, el problema se presenta en uno de los objetivos específicos para lo militar: *Incrementar los niveles de efectividad de las operaciones de la fuerza pública*⁵⁹. ¿Efectividad en qué términos? ¿Coinciden en la respuesta las visiones política y militar? Con la respuesta se daría un primer paso esencial para el diseño de una estrategia militar coherente con el fin político de la paz.

CONCLUSIÓN

Desde mediados de los ochenta el conflicto armado interno, simultáneamente, se ha intensificado, descompuesto y

degradado, a pesar del diseño de estrategias, a primera vista adecuadas. A no dudarlo el hecho está relacionado con que el verdadero pensamiento estratégico, aquél en el que lo político dirige lo militar, no presente en forma clara ni completa en el Estado colombiano.

Si durante los gobiernos Barco y Gaviria las estrategias nacionales fueron cojas o verificadas erróneamente, y las militares permanecieron con el equivocado objetivo de "aniquilamiento del enemigo", ¿qué decir del gobierno Samper cuando no hubo estrategia sino sólo bandazos orientados a sobrevivir en el poder? Puerres, Las Delicias, Patascoy, El Billar, etc., y la creciente cantidad de masacres producidas por los paramilitares unidas a sus intentos de legitimación política, son hechos que hablan por sí solos. Ahora bien, lo preocupante hoy es que lo sucedido durante el actual gobierno no da margen para pensar en que el problema estratégico esté en vías de solución.

¿Hasta dónde el fenómeno ha contribuido a la prolongación, intensificación y descomposición del conflicto? Muy difícil establecerlo con precisión. Este escrito aporta luces que permiten concluir que, independientemente del grado de contribución, de todas maneras, sí ha sido un factor de peso. Lo importante es que quede claro que si no hay una efectiva dirección política de lo militar no puede haber diseño, y menos implementación, de estrategias que conduzcan a una pacificación constructiva.

Un primer paso necesario es reactivar el debate académico y político en busca del consenso sobre el concepto de Seguridad Nacional. Es éste un paso fundamental para estimular la dirección política de la estrategia y, en últimas, un paso esencial para poder llegar a la paz.

⁽⁵⁷⁾ Véase las ediciones de *El Tiempo*, correspondientes al 11 y 17 de agosto, p. 3 A y 7A respectivamente. También, véase el editorial de *El Espectador* correspondiente al domingo 26 de septiembre.

⁽⁵⁸⁾ En el *Plan de desarrollo 1999-2002* el problema del narcotráfico se toca tímidamente en el capítulo 2º numeral 5.2.4, Plan Nacional contra las Drogas, y en el numeral 7 Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante).

⁽⁵⁹⁾ *Diario Oficial* No. 43.651, Ley 508 de 1999 (julio 29), p. 1, 9.

Hugo Martínez
LA HUIDA
Talla en madera. 1950

